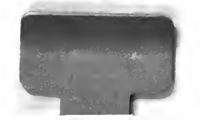

LLI


· BIBLIOTECA ·
· LVCCHESI · PALLI ·



ESSAI POLITIQUE

SUR

LE REVENU PUBLIC.

TOME I.

Ouvrages du même Auteur, qui se trouvent dans la même Librairie:

Des SYSTÈMES D'ÉCONOMIE POLITIQUE, de la valeur comparative de leurs doctrines, et de celle qui paraît la plus favorable aux progrès de la richesse. SECONDE ÉDITION, avec de nombreuses additions relatives aux controverses récentes de MM. MALTHUS, BUCHANAN, RICARDO, sur les points les plus importants de l'économie politique, 2 vol. in-8°. Paris 1821. . . . . . 12 francs.

La THÉORIE DE L'ÉCONOMIE POLITIQUE, fondée sur les faits recueillis en France et en Angleterre, sur l'expérience de tous les peuples célèbres par leurs richesses, et sur les lumières de la raison. SECONDE ÉDITION, entièrement revue, corrigée et augmentée. 2 vol. in-8°. Paris 1822. . . . . 12 francs.

ESSAI POLITIQUE

SUR

LE REVENU PUBLIC

DES PEUPLES DE L'ANTIQUITÉ, DU MOYEN AGE, DES SIÈCLES MODERNES, ET SPÉCIALEMENT DE LA FRANCE ET DE L'ANGLETERRE,

DEPUIS LE MILIEU DU 15e SIÈCLE JUSQU'EN 1823;

PAR M. CH. GANILH,

DÉPUTÉ DU CANTAL.

SECONDE ÉDITION CONSIDÉRABLEMENT REVUE, CORRIGÉE ET AUGMENTÉE.

Indocti discant, et ament meminisse periti.



TOME PREMIER.

PARIS,

Chez TREUTTEL et WÜRTZ, Libraires,
rue de Bourbon, N° 17;

STRASBOURG ET LONDRES, MÊME MAISON DE COMMERCE.

1823.

PRÉFACE

DE LA SECONDE ÉDITION.

L'Essai Politique sur le revenu public, que je publiai en 1806, m'avait été suggéré par la prévision des dangers que ferait courir à la civilisation moderne le caractère de l'homme extraordinaire qui gouvernait la France. Monté rapidement des rangs inférieurs de l'armée au pouvoir suprême, Bonaparte était peu touché de ce prodige des temps et de la fortune; il n'y voyait que le présage infaillible de sa prédestination à la monarchie universelle, à une puissance sans bornes, à une gloire sans exemple. Il était si pénétré de la grandeur de ses destinées qu'il n'hésitait pas à les prophétiser. Il disait publiquement à ses familiers que dans dix ans sa dynastie serait la plus ancienne de l'Europe.

A travers la jactance de cette ambition en délire, on voyait à découvert le projet de bouleverser l'état politique en Europe, de fonder la monarchie universelle sur les débris des monarchies particulières, et d'élever une nouvelle dynastie sur la ruine des anciennes.

Ce projet était vaste ; et cependant il était permis de croire qu'on n'en apercevait pas toute l'étendue.

Parvenu à conquérir le pouvoir universel, l'heureux conquérant pourrait-il le conserver? ne serait-il pas entraîné dans une nouvelle lutte non moins déplorable contre l'état social? n'y avait-il pas une incompatibilité absolue entre l'esprit de conquête qui le dominait et l'esprit de commerce qui animait les peuples modernes? Quelle serait l'issue du choc violent de l'état politique contre l'état social, du pouvoir contre les peuples et de la force contre les mœurs.

Ce problème me parut digne d'occuper l'attention publique. Il mettait pour ainsi dire en présence le système social des peuples conquérants de l'antiquité et le système commercial

des peuples modernes, et menaçait également les grands intérêts qui reposaient sur l'un ou sur l'autre. Je crus apercevoir sa solution dans le système du revenu public, ce puissant mobile de la civilisation actuelle et la plus sûre sauvegarde de sa conservation, de ses progrès et de son perfectionnement. Ce point de vue du sujet le faisait contraster fortement avec les projets que l'ambition et le pouvoir avouaient, et je devais m'attendre que mon Ouvrage ne paraîtrait jamais, où qu'il ne verrait le jour que lorsqu'il ne serait plus d'aucune utilité. Je ne fus pas cependant découragé. J'osai soumettre l'Ouvrage à la censure de Bonaparte. Elle en jeta les hauts-cris; mais elle crut s'en débarrasser par de nombreuses mutilations qui le rendirent si difforme, qu'elle dut croire que je n'oserais pas le publier dans l'état où elle l'avait mis. Sa sévérité ne rassura même pas le ministre de la police, qui, plus clairvoyant ou plus timide, ajourna indéfiniment l'impression de l'Ouvrage.

Mais ce gouvernement, qui paraissait marcher sous une seule et même impulsion, avait aussi

ses soubresauts, et le maître se plaisait souvent à défaire l'œuvre de ses ministres. A mon grand étonnement, un décret permit aux écrivains l'impression de leurs ouvrages, sous leur responsabilité légale. Je me soumis à cette condition qui plus tard n'eût pas été sans danger, mais qui n'était alors qu'une menace puérile. L'Ouvrage parut et fut accueilli avec une faveur que je n'attendais pas, et que je n'imputai comme je le devais qu'à l'esprit d'opposition qui s'y faisait remarquer; esprit si rare à cette époque, quoique si nécessaire.

L'Ouvrage n'a plus ce genre de mérite, et cependant je me flatte qu'il n'a rien perdu de son intérêt et de son importance.

C'est encore une grande et belle démonstration que celle qui établit que le revenu public est non-seulement la sauvegarde de la civilisation moderne, mais la plus sûre garantie de sa marche progressive et de son amélioration indéfinie. Cette démonstration, qui n'était que rationnelle lors de la première édition, est arrivée au plus haut degré de certitude, maintenant que l'expérience

la plus solennelle a confirmé les aperçus de la spéculation, et que la science du revenu public si habilement mise en pratique par l'Angleterre a triomphé de l'art de la guerre, si puissant et si terrible sous la direction du plus grand ou du plus heureux capitaine qui ait bouleversé le monde.

Mais si l'Ouvrage n'offre sous le rapport politique que la confirmation des vérités que la première édition avait fait entrevoir, on y trouvera dans la partie économique de nombreuses additions qui en font pour ainsi dire un nouvel Ouvrage. Non-seulement j'ai rétabli les chapitres que la censure avait supprimés, mais je n'ai rien négligé pour mettre le Traité du revenu public au niveau des connaissances acquises depuis la première édition dans cette partie importante de la science.

Ce Traité, réuni aux *Systèmes d'économie politique* (1) et à la *Théorie de l'économie politique* (2), forme l'ensemble de la science de l'économie

(1) Dont j'ai publié la seconde édition en 1821.

(2) Dont j'ai aussi publié une seconde édition en 1822.

politique, de cette science d'une si grande utilité pour les peuples et si indispensable pour les gouvernements.

Dans les *Systèmes*, on voit pour ainsi dire éclore les divers éléments de la science ; on assiste à leur lutte et à leurs efforts pour se coordonner, se combiner en divers corps de doctrine, et constituer la science.

Dans la *Théorie*, la science se place au rang des sciences spéculatives, et en partage l'importance et la considération.

Enfin, dans le *Traité du revenu public*, la théorie est réduite en pratique dans l'intérêt des peuples, des gouvernements, et de la fortune publique.

Je ne sais si je m'abuse; mais il me semble que ce mode d'envisager l'économie politique est préférable au mode didactique.

Le mode que j'ai suivi associe le lecteur à l'œuvre de l'auteur; le fait en quelque sorte concourir au développement des vérités qu'il établit, et l'y attache d'autant plus fortement, qu'il en a pour ainsi dire la conscience.

Dans le mode didactique , c'est tout autre chose. L'auteur impose ses croyances toujours pénibles pour le lecteur et rarement favorables aux progrès de la science ; l'autorité prend la place de la raison et le dogme tient lieu de documents.

Qu'on y réfléchisse bien, et l'on verra que dans les siècles de lumières, les sciences ne peuvent se propager, faire des progrès et se perfectionner que par les méthodes rationnelles les plus analogues à l'enseignement socratique. On ne sait bien une science que lorsqu'on croit l'avoir faite, et la science n'avance rapidement que lorsqu'elle profite des efforts que chacun fait pour l'apprendre : *Hoc opus, hic labor.* Je ne sais jusqu'à quel point j'ai réussi ; mais voilà du moins le succès que j'ai ambitionné.

PLAN DE L'OUVRAGE.

L'Ouvrage que je publie sur le revenu public n'en est pas l'histoire; les matériaux de ce triste et instructif monument des calamités sociales n'existent point, et ne peuvent être suppléés par quelques notions vagues, incohérentes, sans liaison et sans résultat; ni par les combinaisons les plus fécondes de l'art des conjectures et des probabilités.

Je ne me suis pas proposé non plus d'offrir à la méditation des gouvernements l'orgueilleux tribut d'un plan de finance propre à enrichir le trésor public et à diminuer le fardeau des peuples; problème toujours résolu par les songe-creux de la finance, et toujours insoluble pour les hommes instruits et éclairés par l'expérience. Dans les sciences politiques comme dans toutes les sciences, il n'y a point de mystères, de combinaisons inconnues, de vérité cachées ou réservées à quelques êtres privilégiés; il y a des prin-

cipes généraux ; des règles certaines, une doctrine constante, dont l'application plus ou moins éclairée, plus ou moins appropriée aux temps, aux lieux et aux circonstances, est plus ou moins utile, donne la mesure du génie de chaque administrateur, et distingue les bonnes des mauvaises administrations.

Enfin mon Ouvrage n'offre ni la critique des divers systèmes de revenu public, ni le plan d'un système nouveau. De semblables projets exigent une connaissance approfondie de la nature et de l'état du travail, de la masse et de la direction des richesses, du génie et des habitudes du peuple, de l'esprit et de la forme du gouvernement, du caractère et des passions du souverain; et ces notions, fruit de l'expérience, apanage de l'homme d'état, sont rarement la matière d'un livre, et doivent être réservées pour les délibérations des conseils des souverains et des assemblées générales des peuples.

Je me suis proposé un autre objet, d'autres vues, un autre but. Embrasser l'ensemble de la science, en rassembler les parties dans un seul cadre, indiquer ses progrès et ses succès, déterminer l'état où elle est parvenue en France et en Angleterre au dix-neuvième siècle : tel est le plan de mon Ouvrage.

Tout le monde convient de l'importance et de l'utilité de cette science; mais peu de personnes s'en occupent, et ceux qui en ont la volonté ou en sentent le besoin ne savent où repose la doctrine, ni dans quels dépôts la chercher; et il faut en convenir, il est plus difficile d'en découvrir les éléments que d'en apprendre la théorie. Éparse dans les ouvrages d'économie politique, dans les mémoires de quelques grands administrateurs, dans des traités partiels, dans les discours des orateurs des assemblées nationales, dans les actes et les comptes de l'autorité publique, elle semble se dérober à tous les regards, échapper à toutes les recherches, et ne céder qu'à l'infatigable opiniâtreté d'un travail laborieux.

Au commencement de ma carrière législative j'ai vu un grand nombre de mes collègues, convaincus par leur propre expérience que, si l'on n'est pas versé dans la science du revenu public, on ne peut remplir qu'imparfaitement les fonctions législatives, se résoudre à en entreprendre l'étude, en chercher les moyens, interroger tous ceux qui pouvaient les leur indiquer; mais arrêtés par le peu de succès de leurs recherches, sans guide; sans direction, entraînés par le mouvement des affaires, ils abandonnaient leur

résolution, se croyaient quittes envers la patrie par la pureté de leur intention, et s'excusaient par la droiture de leur conscience du mal qu'ils faisaient ou qu'ils ne savaient pas empêcher. Leurs vœux et leurs regrets sont entrés pour beaucoup dans le dessein de cet Ouvrage, et les encouragements que j'ai reçus de leur bienveillance toutes les fois que j'ai eu à les entretenir de la matière des finances, m'ont aidé à vaincre les dégoûts qu'on éprouve à chaque pas dans la pénible carrière que j'ai entreprise. Puisse mon travail répondre à leurs vues, faciliter l'étude et la propagation de la science, lever les obstacles qui en ont éloigné les bons esprits, qui l'ont reléguée dans les bureaux, et en ont en quelque sorte réservé le domaine et la possession aux agents de l'administration générale.

La science du revenu public considérée dans ses éléments primitifs est la connaissance des sources d'où il dérive; des principes, des règles et des usages qui dans chaque état en déterminent l'étendue; des procédés et des méthodes qui en assurent la perception et la distribution; des mesures qui garantissent l'intégrité et la fidélité de son emploi.

Ces points élémentaires et en quelque sorte constitutifs de la science n'en forment cepen-

dant qu'une partie, et cette partie n'est ni la plus importante, ni la plus étendue, ni la plus difficile. Dans l'état actuel des finances de chaque peuple, l'excédant des dépenses sur la recette a accumulé à peu près partout un arriéré immense qui a successivement nécessité des expédients, créé une foule de ressources fiscales, suggéré des moyens extraordinaires, dont la connaissance compose la partie la plus considérable, la plus compliquée et la moins connue de la science.

Ces deux grandes divisions, le revenu ordinaire et l'excédant de la dépense sur le revenu, forment l'ensemble de la science proprement dite, et offrent un vaste sujet d'étude et de méditation à l'homme le plus laborieux et le plus réfléchi.

Il est cependant encore un autre point de vue sous lequel la science doit être envisagée, et qui, quoiqu'inaperçu jusqu'à présent, m'a paru devoir être recommandé à l'attention des hommes d'état, aux méditations des publicistes, aux lumières de tous les écrivains politiques.

Les divers systèmes de revenu public des peuples les plus célèbres de l'antiquité, du moyen âge et des siècles modernes, ne sont ni ne peuvent être étrangers à la science. Ils ont eu sur

le système politique, l'ordre public et la prospérité sociale, des effets et des résultats dignes d'être médités et approfondis. Il est difficile de ne pas les regarder comme une des causes les plus actives des révolutions politiques qui ont ébranlé ou renversé les gouvernements, altéré ou changé la destinée des empires, consommé la ruine ou préparé le bonheur des peuples.

Si je ne me suis point abusé dans cet aperçu, dont les faits les plus authentiques paraissent garantir la vérité, je n'ai pas dû l'omettre dans le tableau général de la science; fût-il même exagéré, on me saura gré de l'avoir, pour ainsi dire, lancé dans le champ des discussions et des controverses. Que de découvertes qui ne se sont montrées d'abord que sous le voile obscur des conjectures, ont été ensuite consacrées par le temps et l'expérience, et ont concouru aux progrès et à l'avancement des sciences! Le système des économistes, fondé sur une erreur palpable, a rendu plus de service à la science du revenu public, que tous les procédés tentés ou pratiqués jusqu'alors. On peut même dire sans exagération que la science ne date en France que de l'époque de cette erreur célèbre. Je n'ai donc pas dû m'effrayer de la nouveauté du rapport sous lequel le revenu public s'est présenté à mon esprit; et

l'importance extrême que je lui ai donnée, n'eût-elle d'autre effet que de le tirer de l'indifférence dans lequel il a langui, et d'attirer sur lui la considération des bons esprits, cette partie de mon travail ne sera ni inutile, ni étrangère au but que je me suis proposé.

En considérant le revenu public sous ce dernier point de vue, je n'ai fait, pour ainsi dire, qu'effleurer le système des peuples les plus célèbres de l'antiquité, j'en ai laissé à l'écart la partie administrative, quoiqu'elle pût offrir des détails curieux et piquants : j'ai pensé que cette digression m'éloignait trop de mon but; et j'avoue d'ailleurs, tout en rendant hommage à la célébrité des peuples anciens, si bien méritée par leurs immenses progrès dans les lettres, les arts et les sciences morales, qu'il y a peu de profit à tirer de leurs institutions politiques et économiques. L'esclavage de la partie la plus nombreuse de l'espèce humaine, la dépendance absolue des fils de famille, leur incapacité d'acquérir un pécule dans d'autres arts que ceux de la guerre (1), la confusion des fonctions civiles

(1) Le pécule quasi *Castrense* qui se composait de ce que le fils de famille pouvait acquérir au barreau et dans

et militaires, les dépouilles des vaincus et les tributs des peuples subjugués, principale et presque unique source de la richesse générale et particulière, le revenu public consacré à la subsistance et aux plaisirs des classes laborieuses, toutes ces causes d'oisiveté, de misère et de dépopulation, ne donnent pas une idée favorable des progrès de ces peuples dans les sciences politiques et économiques, et ne peuvent être d'aucune utilité à des peuples qui tirent leurs richesses du travail, de l'industrie et du commerce, qui puisent leur revenu public dans le revenu général, et fondent la puissance sociale sur la force individuelle.

Le système des peuples du moyen âge, fondé exclusivement sur le service gratuit des hommes libres, pour tous les besoins sociaux, cette institution fatale qui a produit dix siècles de calamités, qui plongea presque toute l'Europe dans la barbarie, qui effaça jusqu'aux traces de la civilisation, et déshonora l'humanité, ne méritait pas sans doute plus de considération; les résultats de ce système sont la seule instruction

les charges civiles et emplois domestiques de la maison des empereurs, n'eut lieu qu'après le renversement de la république romaine.

qu'on puisse en recueillir, et il suffit de les avoir fait remarquer, pour qu'ils ne sortent jamais de la mémoire des hommes.

Le revenu public des siècles modernes a fixé mon attention tout entière, et je l'avouerai, je n'ai pu me défendre d'une véritable prédilection pour lui. Assis sur le revenu individuel, il fonde l'ordre public sur la sûreté, la propriété et la liberté de l'individu, la force des gouvernements sur l'aisance privée, et la splendeur des empires sur la richesse générale. Ses écarts, ses méprises, ses tâtonnements n'ont pu pervertir sa nature ni ébranler ses bases, et doivent désormais convaincre les esprits les moins attentifs, que de son perfectionnement dépendent le perfectionnement des facultés individuelles et sociales, la sécurité des états et le bonheur public. Depuis son origine, dans sa marche, dans ses progrès, dans ses revers, dans ses succès, partout on remarque la part qu'il a eue aux améliorations qui, depuis le quinzième siècle, se sont opérées dans le système social. Il en a été constamment le moteur ou l'appui; sans lui elles n'auraient point existé, et toutes celles qu'on peut se promettre encore seraient perdues sans aucun espoir.

Dans ce tableau de succès et d'espérances, je

n'ai considéré que la France et l'Angleterre, parce que ces deux peuples sont les seuls chez lesquels on ait recueilli et publié des fragments de leur administration, et que, depuis, long-temps, ils ont mérité de servir de modèle aux autres peuples.

Dans le rapprochement et la comparaison du revenu public de ces deux peuples, j'ai cru remarquer que celui de l'Angleterre était plus judicieusement assis, mieux régularisé, plus économiquement perçu et distribué, et plus favorable sous tous les rapports à l'individu, au peuple, au gouvernement, à l'état, et aux progrès de la richesse générale, et je n'ai pas dû le taire. Cette véracité, indispensable à tout écrivain qui veut être utile à son pays et à ses semblables, n'éveillera-t-elle pas la critique et la malveillance? ne suscitera-t-elle pas des préventions contre l'Ouvrage, des ressentiments contre l'auteur, et ne compromettra-t-elle pas les succès de la vérité même.

Certains esprits, bien intentionnés sans doute, se persuadent, à l'exemple des peuples anciens, qu'on ne peut aimer son pays sans haïr ses rivaux et ses ennemis, et qu'on ne peut le servir, l'honorer, sans leur nuire ou les déconsidérer. Étrange aveuglement, trop long-temps funeste

à l'humanité, qu'ont déjà affaibli les lumières générales, qui ne résistera point à l'action lente, mais sûre de l'intérêt mutuel des nations, et qu'achevera de dissiper le développement successif du système commercial qui lie tous les peuples entr'eux, et les embrasse dans une affection commune.

Dans les lettres, les arts, les sciences, dans toutes les connaissances qui peuvent éclairer l'esprit humain, étendre le domaine des jouissances intellectuelles, et perfectionner la raison, il n'existe plus d'esprit de localité, de pays, de nation, et avec lui ont disparu tous les sentiments de haine et de prédilection, de déconsidération et de préférence. Dans l'institut national de France, comme dans la société royale de Londres, on peut louer ou blâmer un philosophe, un littérateur, un savant anglais ou français, sans craindre d'être accusé d'avilir son pays, et de donner à ses rivaux ou à ses ennemis une odieuse prééminence. La rivalité qui divise les hommes éclairés des deux pays, n'est remarquable que par une émulation noble et généreuse, par un vif désir de se surpasser mutuellement, par des efforts plus grands pour assurer à sa patrie une plus grande illustration.

Combien nous sommes encore loin de cette

élévation de pensées et de sentiments dans les arts utiles, dans l'administration publique, dans les connaissances qui peuvent améliorer l'existence de l'individu, donner une garantie plus étendue à l'indépendance et à la prospérité des peuples, accroître la force et la puissance des gouvernements, répandre sur les empires plus de richesses et de splendeur! Tout ce qui peut avancer l'art social est encore, pour ainsi dire, concentré dans les limites de chaque état, banni de tous les autres, et soumis à une prohibition morale la plus intolérable et la plus funeste de toutes les prohibitions sociales.

Je n'ai pas dû respecter ce préjugé vulgaire que proscrivent les lumières générales, l'intérêt de la civilisation et le bonheur des peuples. Dans l'état actuel de l'organisation sociale et des relations politiques, aucun peuple ne peut être spectateur indifférent des progrès des autres. Tous doivent marcher avec ceux qui avancent; autrement ils se laissent dépasser, perdent le rang qu'ils occupaient, et ne savent plus où ils doivent s'arrêter. J'ai donc cru servir efficacement mon pays en essayant de marquer les progrès de l'Angleterre dans la science du revenu public, et en m'efforçant d'inspirer à tous ceux qui sont chargés de diriger nos destinées,

et de veiller à notre prospérité, le désir et les moyens de profiter de ses lumières et de son expérience.

Et pourquoi nous affliger de notre inertie dans cette partie des connaissances sociales? La cause n'en doit être attribuée qu'à des circonstances qui n'existent plus, à un ordre politique que ses vices ont renversé, à un esprit général dont il ne reste plus de traces.

Pendant une longue suite de siècles le revenu public n'a obtenu en France aucune considération; les meilleurs esprits se seraient crus déshonorés d'en faire l'objet de leurs méditations (1), et sa direction fut toujours confiée à des hommes qui ne s'en étaient jamais occupés, et qui auraient à peine osé avouer qu'ils en avaient fait une étude particulière. Faut-il s'étonner du peu de progrès que la science avait fait, et de l'oubli profond dans lequel elle resta presque toujours ensevelie.

(1) Le célèbre de Thou, appelé à la direction des finances en 1612, la quitta peu de temps après, imbu, malgré ses grandes qualités, du ridicule préjugé qui confondait alors le ministère des finances avec l'art d'un simple commis. (*Rech. et Consid. sur les finances, tom. I, pag.* 133.)

L'Angleterre a suivi une direction contraire. Depuis un siècle surtout les facultés de son système social ont été dirigées vers le progrès des richesses, c'est-à-dire, vers l'accroissement du travail, le perfectionnement de l'industrie, l'extension du commerce, l'accumulation des capitaux, le développement de toutes les facultés individuelles et sociales. La richesse considérée sous ces divers rapports a été l'objet des méditations de ses publicistes, des ouvrages de ses écrivains, des discours de ses orateurs, des résolutions de ses assemblées politiques, des mesures de son gouvernement, des efforts de tous ceux qui, par leur autorité, influent sur l'opinion publique. Leurs succès ont dépassé ses espérances. Tout le monde sait à quel degré de force, de puissance, de considération ce système l'a conduite.

Resterons-nous spectateurs indifférents de ses succès ? Non : il faut nous hâter de profiter de ses lumières et de son expérience, et entrer en partage des avantages qu'elle en a tirés. Il faut faire comme elle jusqu'à ce que nous puissions faire mieux.

Voilà dans quel sens j'ai écrit, et dans quel sens il faut entendre les éloges que j'ai cru devoir aux progrès qu'elle a fait faire à la science

du revenu public. Pourraient-ils appeler contre moi la censure des hommes dont j'ambitionne l'estime et la considération? Je ne saurais le croire; la pureté de mes motifs me rassure; ils seront trouvés irréprochables, comme ils furent écoutés sans amertume lorsque je disais à la tribune nationale (1): « Français, si vous voulez » faire tomber des mains de l'Angleterre le sceptre » de l'orgueil et de la puissance, il faudra encore » long-temps étudier les principes, les méthodes » et les procédés de son administration. »

Nota. Ces excuses étaient commandées par les circonstances dans lesquelles nous étions lorsque la première édition parut, et je n'ai pas cru devoir les supprimer.

---

(1) Rapport de Ch. Ganilh au nom d'une commission spéciale, sur le projet de loi relatif à la dette publique. (*Séance du 21 ventose an IX.*)



INTRODUCTION.

La science du revenu public inconnue des peuples de l'antiquité.

La science du revenu public est l'art de subvenir aux besoins des états policés. Ses combinaisons, à présent si nombreuses, si variées, si étendues, si compliquées, embrassent les intérêts généraux des peuples et leur prospérité particulière, les fortunes privées, le sort et l'existence des individus, l'économie sociale tout entière. Elle était inconnue des peuples de l'antiquité, n'a été cultivée que fort tard par les peuples modernes, et ne fait, pour ainsi dire, que de naître parmi nous. Dans la longue succession des siècles, des empires et des peuples, à peine trouve-t-on quelques traces des systèmes qui l'ont devancée, à peine ont-ils été remarqués par les historiens, les publicistes, et les écrivains politiques (1); à peine occupent-

(1) Je ne connais dans toute l'antiquité qu'un seul traité partiel sur le revenu public : c'est celui de Xénophon sur le revenu public d'Athènes.

Il paraît aussi, par un passage du discours de Cicéron

ils quelques pages dans l'immense dépôt des connaissances humaines. Les seuls documents certains et positifs qui nous sont parvenus, se sont conservés dans les dispositions des lois et des actes de l'autorité publique. Hors de là, il n'y a que confusion, que doute, qu'incertitude ; et tout ce qu'on peut en induire, c'est que dans tous les temps, dans tous les pays, chez tous les peuples, le revenu public a été précaire ou arbitraire, dépendant des circonstances et des événements, imposé par l'ambition, ou calculé par l'avarice, sans règle, sans principes, subordonné aux besoins, aux passions, aux caprices du plus fort, sans autre limitation que l'impuissance du faible, et se ressem-

---

sur la loi *manilia*, que l'orateur romain s'était formé des notions exactes de la nature et des effets du revenu public; voici ce passage :

« Vectigalia quidem pacis ornamenta et belli subsidia, sed eadem quoque pacis inversionem ac belli perniciem causant, si non sit modica talium ; aut equitatem ignaret. Si quid enim ad alienandum animos subditorum a superiore potens est et ad mille incommoda distractionum generandum profecto exactiones, tributa et vectigalia id citissimè præstant. »

Ailleurs, il s'exprime en ces termes :

« Optimum et in privatis familiis et in republica vectigal est parcimonium. » Lib. 4 de Rep.

blant en tout point, excepté dans le mode d'oppression.

Si quelquefois ce mode fut moins fâcheux, plus régulier, mieux coordonné à la situation et aux facultés des contribuables, les peuples en furent redevables aux lumières, au caractère, à l'humanité d'un petit nombre de dépositaires de l'autorité; et ces améliorations passagères, qui se font remarquer à des époques éloignées, ont été consacrées avec solennité dans les fastes des nations, comme des bienfaits dignes de la reconnaissance et de la vénération des siècles, tant on avait peu d'idées de la nature du revenu public, de son caractère et de ses effets.

N'a été cultivée qu'au dix-huitième siècle.

Ce n'est qu'à la fin du dix-septième siècle et au commencement du dix-huitième, après l'abus le plus immodéré des ressources sociales, après l'épuisement de toutes les facultés générales et particulières, à l'époque de la crise la plus violente, que la Hollande, l'Angleterre et la France donnèrent une attention particulière au revenu public. Alors seulement des hommes accoutumés aux combinaisons politiques, éclairés dans les sciences économiques, versés dans les connaissances administratives, répandirent de vives lumières sur quelques parties du revenu public; éveillèrent l'attention sur quelques autres, et jetèrent les fondements de la science.

L'impulsion donnée se communiqua rapidement : quelques points furent éclaircis, un plus grand nombre fut controversé, diverses combinaisons furent essayées, les sectes se formèrent : du choc des opinions jaillirent des vérités utiles ; les sources du revenu public furent reconnues, ses procédés, ses méthodes, son mécanisme furent améliorés, et quelquefois perfectionnés ; la science marcha rapidement au travers des doctrines diverses des écrivains, des fautes et des erreurs des gouvernements, et la rapidité de ses progrès vers la fin du dix-huitième siècle, n'est pas un des moindres bienfaits de ce siècle de lumières, de philosophie et d'humanité (1).

---

(1) L'Angleterre compte près de cinq cents ouvrages sur le revenu public, et presque tous ont été publiés dans le dix-huitième siècle. On doit surtout distinguer ceux de Davenant, d'Ephraïm Parker, du chancelier de l'échiquier Valpole, d'Hutchinson, de Barnard, de Deker, de Postlewaittc, de Stewart, de Greenville, de Price, de Smith, de Stanhope, de Sinclair, de Rose et de Beek.

La France est infiniment moins riche ; elle ne comptait, en 1769, que trente-six ouvrages sur le revenu public ; et depuis il n'en a été publié qu'un petit nombre, si l'on en excepte les rapports et les opinions émis à la tribune des assemblées nationales. Parmi ces ouvrages, on doit une attention particulière aux *Mémoires* de Sully ; à la *Dîme royale* de Vauban, et de Gœuvin de Rademont ;

Quelque étendues que soient nos connaissances en cette partie, elles ont été encore peu utiles à la plupart des peuples; et, si l'on en peut juger par la disposition actuelle des esprits, nous sommes encore bien éloignés d'en recueillir les fruits.

Ensevelie dans les livres, sans aucun encouragement, même littéraire, peu familière à la plupart des hommes d'état, la science a partout à lutter contre l'indolence si naturelle aux hommes, la routine présomptueuse des bureaux, et les ter-

---

aux *Mémoires des intendants* pour l'instruction du duc de Bourgogne; aux ouvrages de Boulainvilliers et de l'abbé de Saint-Pierre; à l'*Histoire du Système;* à l'*Essai politique* de Melon; aux *Réflexions sur les finances* de Dutot; à l'*Examen des Réflexions sur les finances*, par Duverney, au *Traité du crédit public* de Pinto; à l'*Esprit des Lois* de Montesquieu; aux ouvrages *des Economistes*, au *Financier citoyen*; aux *Réflexions et Considérations sur les finances*, de M. Forbonais; aux *Mémoires des ambassadeurs sur les impositions*, rédigés par M. Moreau de Beaumont; à l'*Administration des finances* de M. Necker; à la *Balance du Commerce*, par M. Arnould, et à la *Collection des comptes rendus.*

Les Allemands sont encore moins riches que la France. Ils ne comptent que trente-cinq ouvrages sur les finances; le Danemarck en compte quatorze, et la Hollande treize. (*Hist. du rev. pub. d'Angl.*, par Sinclair.)

reurs superstitieuses des gouvernements. Il n'est même pas rare de voir des hommes placés au timon des affaires, affecter le mépris le plus profond pour les livres, assurer, d'un ton dogmatique, qu'on ne gouverne pas avec des principes, repousser, avec une vanité puérile, l'autorité des meilleurs ouvrages, et circonscrire la science dans la connaissance des moyens de proportionner la recette à la dépense, d'asseoir et de percevoir les tributs, d'en diriger la dépense et l'emploi. Ils ne s'inquiètent ni des sources ni de leur abondance, ni de leur proportion avec les besoins, ni des calamités innombrables qui résultent du mauvais choix, de l'excès et de l'abus des tributs publics. Instruments aveugles du pouvoir, uniquement occupés de contenter ses désirs, ils précipitent, sans remords et sans effroi, la ruine des peuples et la chute des trônes.

La science du revenu public n'est-elle donc qu'une vaine théorie sans objet et sans but? les hommes n'en doivent-ils attendre aucun bienfait, aucun soulagement, aucune espérance consolante? doivent-ils toujours être victimes des expédients, des extorsions, et du génie malfaisant d'une fiscalité dévorante et oppressive?

Ah! sans doute, dans ce siècle qui a si près de lui tant de monuments des désordres qu'entraîne un revenu public arbitraire, il n'est pas besoin



d'accumuler de nouvelles preuves de l'importance de la science, qui seule peut en prévenir ou en empêcher le retour. L'expérience que nous en avons faite est trop récente, trop épouvantable pour qu'elle soit effacée de notre souvenir. Qu'il me soit permis cependant de retracer ici tout ce qui peut donner encore plus d'éclat et de relief à ces événements déplorables, et en rendre la leçon plus solennelle et plus instructive pour les siècles à venir. Ouvrons les annales du monde, et peut-être n'y verra-t-on pas sans étonnement que les grandes époques de l'histoire, que les révolutions qui les caractérisent, et jusqu'aux moindres secousses politiques, correspondent aux vices du revenu public, en ont reçu une forte impulsion, ou y ont trouvé une réaction terrible. Ce résultat est le même partout, dans tous les temps, chez tous les peuples, sous tous les gouvernements, sous le despotisme absolu des rois comme sous l'administration populaire des éphores, des archontes, des suffettes, des consuls et des tribuns; sous la tyrannique anarchie des empereurs, des cohortes prétoriennes et des légions romaines, comme sous la faible domination des champs de mars et de mai; sous l'oppression féodale des pairs, des barons et des comtes, comme pendant la lutte impuissante des parlements, des états-généraux, des cortès et des diètes. Ce concours des mêmes

Son importance.

Prouvée par l'histoire des divers systèmes du revenu public.

effets produits par les mêmes causes dans des circonstances différentes décèle trop bien le caractère et l'esprit du revenu public pour qu'on ne me pardonne pas d'entrer dans tous les détails qui peuvent en assurer l'exactitude, et en faire ressortir l'évidence. L'uniformité du témoignage des siècles sur la puissance du revenu public ne peut être étrangère ni déplacée dans le tableau général de la science.

Revenu public.

Des Perses.

Lorsqu'on considère attentivement les diverses causes qui concoururent à l'élévation et à la chute de l'empire des Perses, on aperçoit aisément l'influence du revenu public sur ces deux époques remarquables. Si le courage, l'audace, les talents militaires de Cyrus le firent vaincre, sa caisse militaire, qui se grossit successivement des dépouilles des vaincus, du pillage de Babylone qui avait pillé l'Orient, et des trésors immenses de Crésus, lui permit de tout entreprendre, assura le succès de ses entreprises, lui donna l'empire de l'Asie, fit aimer sa domination, et fut l'inébranlable appui de sa puissance et de sa gloire. Son trésor suffit à tous les besoins publics. Il n'imposa des tributs qu'aux peuples subjugués, et ne les faisait percevoir que pendant la guerre; ils étaient même si légers, qu'on les regardait plutôt comme un don gratuit que comme un impôt. Les peuples disaient de lui que *c'était un père, parce qu'il*

était doux, et leur avait fait tout le bien qu'il avait pu.

Les guerres de Cambyse, son fils et son successeur, qui étendit encore les bornes de l'empire, conquit l'Asie mineure, subjugua la Syrie, l'Egypte, et ne fut arrêté dans sa course que par les flots de la mer et les déserts impénétrables de la Lybie, loin d'augmenter, diminuèrent les trésors de Cyrus, le forcèrent d'appesantir le joug des peuples, et lui firent perdre leur attachement et leur respect. Ils disaient de lui *que c'était un maître,* parce qu'il était dur *et négligent.*

Darius, affermi sur le trône, comprit qu'il fallait combler par des tributs réguliers le vide que le trésor de l'empire avait éprouvé par les guerres de Cambyse. Il partagea ses états en vingt satrapies, imposa à chacune des tributs divers par leur qualité et leur quotité, et ne suivit dans leur répartition d'autre règle que son bon plaisir.

Cette conduite arbitraire lui attira la haine des peuples. Ils disaient de lui *que c'était un maître dur, parce qu'il faisait argent de tout* (1).

En parcourant l'état des tributs de chaque satrapie, on remarque que la Perse, la Colchide, les nations au nord du Caucase et l'Arabie, ne payaient point de tributs réguliers; ils faisaient

(1) Trad. d'Hérod. par M. Larcher, t. 3, p. 77.

seulement des dons gratuits à des époques marquées, et plus ou moins fréquentes.

De sorte que sous l'empire des Perses la domination n'était ni la même, ni égale partout. Il y avait des peuples affranchis des tributs et des peuples tributaires, distinction fâcheuse qui devait influer sur sa constitution politique et civile, et affaiblir sa puissance et sa grandeur.

Les successeurs de Darius imitèrent son exemple, appesantirent encore le fardeau des tributs, ruinèrent l'empire par le faste, le luxe et la pompe de la cour, aliénèrent les peuples par leurs déprédations, et frayèrent la route à l'invasion de l'étranger (1). Les peuples opprimés, ruinés, épuisés, reçurent Alexandre comme un libérateur; et l'empire de Cyrus, colossal par son étendue, par sa population, par son immense trésor, fut

(1) Les revenus de Darius ne s'élevaient pas au-delà de 14,560 talents euboïques d'argent, qui, y compris quelques taxes en nature, ne dépassaient pas 3 millions sterling ou 75 millions de francs. Ann. du commerce, par David Macpherson, t. 1, p. 59.

M. l'abbé Barthélemi, dans son introduction au voyage d'Anacharsis, pag. 100, donne une idée plus exacte du revenu public des rois de Perse.

« Les impositions en argent, dit cet écrivain, se montaient en Perse, sous Darius, fils d'Histape, à un peu



subjugué par une armée de 30,000 hommes, et reçut sans résistance la loi du vainqueur.

Ainsi le revenu public des Perses, tant qu'il fut assis sur les dépouilles des vaincus et les tributs modérés des peuples subjugués, concourut efficacement à l'élévation de Cyrus, à l'affermissement de sa domination, à l'extension prodigieuse de son empire; mais cet empire s'écroula rapidement dès que le trésor du monârque ne fut plus en état de fournir aux dépenses de sa personne et aux besoins de l'état; dès que les dépouilles des vaincus ne couvrirent plus le vide et l'insuffisance du trésor; dès qu'il fallut imposer sur les peuples subjugués des tributs énormes répartis sans modération, dépensés avec profusion et employés sans utilité.

Cette influence du revenu public sur les desti-

» plus de 14,560 talents euboïques (environ 90 millions » de notre monnaie), on ne les destinait point aux dé» penses courantes. Réduites en lingots, on les réservait » pour les dépenses extraordinaires. Les provinces étaient » chargées des dépenses de la maison du roi et de la sub» sistance des armées. Les unes fournissaient du blé, les » autres des chevaux. L'Arménie seule envoyait tous les » ans 20,000 poulains: on tirait des autres satrapies des » troupeaux, de la laine, de l'ébène, des dents d'élé» phant, et différentes sortes de productions. »

nées de l'empire des Perses ne lui est point particulière; elle s'étendit généralement sur la domination de tous les peuples conquérants de l'antiquité.

Les Grecs, que je place au rang des peuples conquérants, non à cause de l'éclat et de l'importance de leurs conquêtes, qui pendant 500 ans et jusqu'au règne d'Alexandre ne s'étendirent point audelà de l'Asie mineure, mais parce que la domination de la Grèce, si longtemps, si courageusement et si habilement disputée par les Spartiates et les Athéniens, occupe dans l'histoire une place aussi importante que celle des plus vastes empires, et mérite encore plus de considération par les prodiges des actions, la grandeur des personnages et la faiblesse des moyens, et surtout parce que ces deux peuples peu nombreux sur un territoire extrêmement resserré développèrent dans l'espace de plusieurs siècles plus de combinaisons politiques, de talents militaires et de vertus civiles que les peuples les plus renommés de l'antiquité.

Des Spartiates.

Les Spartiates ne jouèrent un rôle imposant dans la confédération des Grecs, qu'après la conquête de la Laconie et de la Messénie, qui assura leur subsistance, augmenta leur force militaire, et leur permit de se consacrer entièrement au métier des armes.

Dans les guerres qu'ils eurent à soutenir, soit

dans la Grèce, soit dans l'Asie mineure, ils ne cherchaient que des alliés, ne leur imposaient aucun tribut, et n'en exigeaient même pas des secours réglés et déterminés (1).

Ils se contentaient des dépouilles des vaincus, et de la rançon des prisonniers, qui était fixée, pour chaque individu, à 200 drachmes (environ 160 fr. (2).

Ce peuple célèbre formait deux peuples différents; l'un exempt de tributs, l'autre tributaire. Il tirait son revenu public des dépouilles des vaincus et des tributs des peuples subjugués. Sous ces deux rapports, il ressemblait entièrement aux Perses. Il en différait, en ce qu'il consacrait les tributs des peuples subjugués à la subsistance de chaque Spartiate, tributs qui, chez les Perses, étaient versés dans le trésor du monarque, et réservés entièrement au maintien de sa puissance et de son autorité.

Les dépouilles des vaincus et les rançons des prisonniers étaient les seuls fonds affectés par les Spartiates aux besoins publics.

---

(1) Lacones præter amicorum ministeria nihil aliud contulerunt.

(2) La drachme du poids de 4 grammes 1/4 d'argent. (Environ 16 sous la dragme.) Voy. la traduction de Smith, par Germain Garnier, t. 5, pag. 15.

Ce mode de revenu fut favorable à l'élévation de la puissance des Spartiates; mais il ne put ni l'affermir ni la consolider. La perte de deux batailles l'anéantit sans ressource; et ce résultat, en tout semblable à celui du revenu public des Perses, fournit encore les mêmes inductions, les mêmes conséquences, mais doit-on s'en étonner? La cause étant la même, l'effet pouvait-il être différent?

Des Athéniens.

Les Athéniens, resserrés dans un territoire peu fertile qui ne pouvait pas même nourrir ses habitants, redevables de leurs richesses générales et particulières à un commerce d'entrepôt et de cabotage, ne semblaient pas devoir prétendre à de hautes destinées, ni appelés à la domination de la Grèce.

Dans son état primitif, Athènes avait partagé ses citoyens en quatre classes.

Ceux qui retiraient de leurs biens 500 mesures de fruits liquides ou secs, formaient la première classe, et payaient au public un talent (4132 liv. 10 s.) (1).

Ceux qui recueillaient 500 mesures, formaient la seconde classe, et payaient un demi-talent (2066 liv. 5 s.)

La troisième classe se composait de ceux qui

(1) Esprit des Lois, liv. 13, ch. 7.

avaient 200 mesures de revenu; ils payaient la sixième partie d'un talent (668 liv. 15 s.)

Les autres citoyens ne payaient rien, et formaient la quatrième classe.

Lorsque les richesses s'accumulèrent, et qu'il y eut des citoyens dont le revenu s'élevait au-dessus de 500 mesures, on reconnut le vice de la contribution primitive, et l'on nomma des censeurs chargés de déterminer tous les cinq ans la valeur des plantations, des forêts, des fermes, des jardins, et de toutes les terres. La première évaluation en porta la valeur à 6000 talents (27,795,000 livres). Cette évaluation faite, l'impôt fut fixé suivant les besoins, au centième, au cinquantième et au douzième.

Ce premier tribut était consacré aux dépenses ordinaires.

Le produit des mines d'argent, dont Athènes permettait l'exploitation aux particuliers, soit nationaux, soit étrangers, moyennant une obole par jour pour chaque travailleur (2 s. 5 d. tournois), était recueilli dans le trésor public, et réservé pour les besoins extraordinaires (1).

Lors de l'invasion des Perses, on fut sur le point de distribuer ce trésor à tous les citoyens qui avaient atteint l'âge de puberté, et chacun

(1) Xénoph., sur le revenu public d'Athènes.

aurait reçu pour sa part dix drachmes (9 fr. 50 cent (1).

Thémistocle persuada aux Athéniens d'employer cet argent à construire des vaisseaux pour la guerre qu'on avait à soutenir contre les Eginètes (2).

Ce conseil fut le salut de la Grèce, et le premier mobile de la puissance d'Athènes.

La victoire de Salamine, dont la Grèce fut redevable, en grande partie, aux forces navales, et surtout à l'expérience des Athéniens, les couvrit de gloire, leur assura l'empire de la mer, et leur fraya la route à la domination de la Grèce.



Lorsque la prépondérance d'Athènes sur la confédération des Grecs fut bien affermie, les Athéniens, sous prétexte d'une plus grande sûreté, firent porter, de Délos dans leurs murs, la caisse des tributs que les villes de la Grèce payaient pour la défense commune contre les rois de Perse.

Le succès de cette tentative les enhardit à de nouvelles usurpations. Feignant que le roi de Perse devenait chaque jour plus formidable, ils

(1) Athènes, à l'époque où elle était la plus florissante, contenait 21,000 citoyens mâles de l'âge adulte, et possédait 6000 talents ou 1,200,000 livres sterl., 30 millions de francs. Gibbon, ch. 48.

(2) Hérod. liv. 7.



augmentèrent les contributions des villes confédérées, les portèrent de 460 talents (2,139,000 fr. (1) à 1300 talents (6,360,000 fr.), et les firent payer malgré les rumeurs et la résistance de la plupart d'entr'elles (2).

Ces tributs extraordinaires élevèrent la puissance d'Athènes au delà de ses limites naturelles; et lui rendirent facile la conquête de plusieurs îles, pays et villes auxquels elle imposa des tributs.

A l'époque de sa plus grande prospérité, son revenu public, composé de l'impôt territorial, des douanes, des salines, de la taxe sur les courtisanes et sur les étrangers, du produit du domaine public, qui consistait dans les oliviers consacrés à Minerve, dans les mines d'argent, dans la pêche à la côte orientale et occidentale, dans la confiscation et les amendes, et dans les contributions des villes confédérées de la Grèce, s'élevait à 5,400,000 liv. (3).

Ce revenu public était de la même nature que celui des Spartiates et des Perses. Il provenait en

(1) Le talent, suivant le docteur Arbuthnot, à 193 l. 15 s. st. (ou 4650 fr.)

(2) Xénoph, sur le revenu public d'Athènes.

(3) De Paw, sur les Grecs. Dans ce cas, les tributs des alliés devaient être considérablement diminués.

grande partie des tributs des alliés et des peuples subjugués, avait été imposé par la force, et formait un des produits de la victoire et de la conquête.

La seule différence qu'on y remarque, c'est que les Athéniens étaient assujettis à des tributs considérables, tandis que les Perses et les Spartiates n'en payaient aucun. Mais ces tributs formaient une si petite partie du revenu général, qu'ils ne peuvent altérer les principaux traits qui assimilent ces peuples entr'eux.

Comme les Spartiates, les Athéniens consacraient une partie considérable du revenu public à la subsistance des citoyens. On donnait à chacun d'eux, pour toutes les causes qu'il jugeait, trois oboles par jour (7 s. 3 d.). Il recevait aussi une obole pour chaque assemblée à laquelle il assistait. Enfin l'état faisait une pension de deux oboles par jour à ceux qui étaient infirmes et hors d'état de pourvoir à leur subsistance (1).

Cet emploi du revenu public d'Athènes a été vivement censuré par un de nos plus grands publicistes.

« Le bas peuple, dit Montesquieu, se distribuait le revenu public, tandis que les riches » étaient dans l'oppression. »

(1) Xénoph., *ibid.*

Cette critique est-elle bien fondée? La situation du peuple d'Athènes n'imposait-elle pas à l'état le soin et l'obligation de fournir la subsistance à des citoyens sans fortune et sans ressources.

La guerre et le commerce, qui faisaient la principale occupation des Athéniens, donnaient aux uns des fortunes immenses, et laissaient les autres dans la misère la plus profonde. Quelques-uns possédaient une lieue de circuit, et d'autres ne possédaient pas assez d'espace pour se faire enterrer (1).

Ceux qui étaient réduits à cette indigence par leur mauvaise fortune dans la guerre ou dans le commerce, ne pouvaient en sortir par le travail et l'industrie, parce que ce genre d'occupation était abandonné aux esclaves. L'état ne pouvait donc se dispenser de faire vivre les indigents aux dépens du revenu public.

Ce devoir était d'autant plus impérieux, que la plus grande partie du revenu public avait été acquise, et ne pouvait être conservée que par le courage, la valeur et le dévoûment des citoyens, qui faisaient sa force et sa puissance, et ne pouvaient perdre leur indépendance, sans que la forme du gouvernement en fût altérée et n'entraînât la ruine du corps politique.

(1) De Paw, sur les Grecs.

La distribution du revenu public au peuple d'Athènes était donc nécessaire sous les rapports de la politique, de la justice et de l'humanité.

Les Athéniens éprouvèrent le même sort que les Spartiates et les Perses. L'esprit de pillage et d'oppression qui fit leur force, auquel ils furent redevables de leur puissance, fut impuissant pour leur défense et leur conservation. La perte d'une bataille les fit passer sous le joug; et s'ils conservèrent encore quelques restes de leur valeur, elle ne fut utile qu'à leurs dominateurs.

Des Carthaginois.

Les Carthaginois nous sont moins connus que les autres peuples de l'antiquité; l'histoire ne nous a point conservé en détail les moyens de leur élévation; mais les notions générales qu'elle nous en a laissées prouvent assez bien que si ce peuple fut d'abord commerçant, il ne sut pas résister à la dangereuse séduction de l'esprit de conquête; qu'il étendit sa domination sur l'Afrique, sur l'Espagne, sur plusieurs îles de la Méditerranée; et peu s'en fallut qu'il n'asservît l'Italie en imposant aux Romains le joug qu'ils firent porter au monde.

Si l'on juge de leur caractère et de leur conduite politique par le caractère et la conduite d'Annibal en Italie, ils furent en tout semblables aux autres peuples conquérants; ils faisaient la guerre pour dépouiller les vaincus, et leur imposaient d'énormes tributs, dont ils se servaient pour augmenter leur

puissance et leur domination (1) : ils ont donc sous ce rapport une ressemblance parfaite avec les autres peuples conquérants.

Leur défaite ne fut ni moins rapide, ni plus difficile, ni plus honorable. Le plus grand des généraux, le plus habile dans l'art des combats, le plus fécond en ressources, le plus expérimenté, le plus capable de se soutenir contre les revers et les caprices de la fortune, ne put les soustraire au joug d'un homme sans expérience, dans la fougue de l'âge, dont l'audace était encore le plus grand mérite, et fit alors toute la réputation.

Enfin les Romains, ce peuple roi, qui de l'état le plus misérable parvint à la domination universelle, et résista à peine aux attaques de quelques peuplades inconnues, à demi-sauvages, donnent un nouvel éclat à ce tableau des vices du système de dévastation, de la fragilité des empires qu'il éleva, et de la rapidité de leur dissolution.

Des Romains sous les rois.

Lors de la fondation de Rome, son territoire fut divisé également entre tous les citoyens, et

---

(1) Les tributs qu'ils imposaient aux peuples vaincus étaient accablants. Ils en exigeaient non-seulement la moitié des produits du sol, mais ils leur imposaient encore beaucoup d'autres charges. *Polybe*.

chaque portion fut d'environ deux arpents de terre.

Une faible capitation composa tout le revenu public (1).

Un siècle après, Ancus Marcius l'augmenta par un impôt sur le sel.

Enfin un consul, à la tête des armées, ordonna que le vingtième de la vente des esclaves serait réservé au fisc pour les besoins extraordinaires.

Tels furent les éléments de la fortune et de la grandeur de Rome.

La guerre suppléa à leur faiblesse; la nécessité de vaincre conquit la victoire; le butin paya avec largesse les fatigues et les dépenses du service militaire gratuit, et les diverses lois imposées aux vaincus suivant les circonstances grossirent les revenus de l'état, et étendirent son domaine.

Lorsque les vaincus n'étaient pas mis au rang des alliés, on les dépouillait d'une partie de leur territoire, et la portion réservée au vainqueur était divisée en trois lots.

Le premier était vendu pour indemniser l'état

(1) Tributum initio, pecunia ea est quæ populo imperabatur, appellata est quod tributim a singulis proportione census exigeretur. Liv., lib., 1. Ou peut-être parce qu'il était imposé par chaque tribu qui en faisait ensuite la répartition entre chaque citoyen. Dio. Hal., p. 220.

des frais de la guerre; le second était distribué aux habitants nouvellement établis qui se trouvaient sans terres; le troisième était donné par forme d'inféodation, afin d'augmenter le revenu public (1).

Cette disposition des fruits de la victoire ne fut pas toujours fidèlement observée. Les patriciens réussirent presque toujours à l'éluder, à s'approprier, au mépris des lois, une grande partie du domaine public, et fondèrent sur ces usurpations des fortunes immenses.

L'extrême disproportion dans les fortunes des patriciens et des plébéiens produisit une révolution dans l'ordre politique et dans le revenu public.

Servius Tullius, frappé de l'inégalité et de l'injustice de la capitation, qui était payée par les

---

(1) Romani nunc hos nunc illos Italiæ populos subjiciendo parte agri mulctabant...... in quibus quantùm erat culti agri, colonis dividebatur aut vendebatur, elocabaturque.

Quod vero bellorum injuria incultum supererat, quia sub sortem mittere non vacabat, per præconem invitatis assignabant quibuscumque liberet colere, parte decima fructuum sibi retenta in agris sativis, in plantariis aut arboreis quinta, in pastionibus autem certum prætium definiebant in capita majoris minorisque peccoris. (*Burlanger, de Vectig. pop. rom.*)

pauvres plébéiens comme par les riches patriciens, la supprima l'an 218 de Rome, et la remplaça par un impôt proportionné aux facultés des citoyens. Pour répartir cet impôt avec justice, il établit le dénombrement général des citoyens et de leurs facultés; mesure importante qui fut de la plus grande utilité dans tous les temps de la république et de l'empire romain.

Cette mesure fit peser les contributions sur les riches, et en affranchit les pauvres.

Mais pour rendre ce fardeau moins onéreux aux riches, et le leur faire supporter avec moins de déplaisir, Servius leur attribua une plus grande part dans les droits politiques, et en combina si bien l'exercice, qu'ils en jouissaient presque exclusivement.

Cette innovation, toute favorable qu'elle devait paraître, soit aux pauvres, soit aux riches, puisqu'elle était appropriée à leurs intérêts mutuels, fut fatale à son auteur. Il éprouva le sort réservé dans tous les temps et dans tous les pays aux amis de la justice et de l'humanité; il périt victime de son zèle et de son amour pour la patrie.

Sous la république.

Tarquin-le-Superbe rétablit la capitation; mais l'esprit de Servius Tullius l'emporta sur la tyrannie; les rois furent expulsés; Rome libre supprima la capitation et l'impôt sur le sel. Les veuves et les orphelins furent exempts de tributs, et l'on consa-

cra cette maxime pleine d'humanité : Que les pauvres payaient assez de tributs en élevant des enfants pour la patrie (1).

Les victoires des Romains ne furent pas plus utiles aux plébéiens sous les consuls que sous les rois. Les patriciens seuls en recueillaient tous les fruits, et la misère des plébéiens fut telle que l'on fut obligé de payer le service militaire l'an 347 de Rome.

Cette innovation, inspirée par la nécessité, seconda parfaitement l'inclination des Romains pour le métier des armes, éleva leur milice au rang des armées régulières et permanentes, leur assura une supériorité absolue sur celle des peuples qu'ils eurent à combattre, et fut le mobile le plus puissant de leurs succès militaires et de leur grandeur politique.

Dès que les dépenses de la guerre furent mises à la charge du revenu public, les consuls, les chefs et les soldats s'occupèrent à l'envi du soin de l'accroître et de l'améliorer. Tous les moyens furent légitimes, honorables, patriotiques, et le consul qui mérita le mieux de la patrie fut celui qui fit porter de plus grandes sommes au trésor public.

Étrange illusion, qui leur persuada que les richesses consistaient dans des métaux propres tout

---

(1) Pauperes satis stipendii, si liberos educerent. *Ibid.*

au plus à les faire circuler, qui leur suggéra de fausses idées sur la nature et le caractère de ces métaux, et les porta à la dévastation du monde pour les accumuler dans le trésor public.

Fabricius, vainqueur des Lucaniens, des Brutiens et des Samnites, vers l'an 475 de Rome, enrichit ses soldats des dépouilles des vaincus, et versa dans le trésor public 400 talents (2,111,100 francs) (1).

D'autres consuls, à son exemple, imposèrent aux vaincus des redevances en blé, en vaisseaux et d'autres tributs en nature.

Scipion l'Africain fit porter au trésor public des sommes immenses, et imposa encore aux Carthaginois l'obligation de payer aux Romains 10,000 talents en 50 ans, environ 800,000 par an (2).

Flaminius imposa au roi Philippe un tribut de 1000 talents (4,650,000 fr.), payables moitié comptant, et l'autre moitié en dix annuités.

Lentulus, Sterninius, Helvius, Minutius et Porcius Caton tirèrent de l'Espagne d'énormes contributions en argent. Des fournisseurs ayant été envoyés pour procurer des blés à l'armée d'Espagne, Caton les renvoya avec cette réponse mémorable : *Bellum se ipsum alit* (3).

(1) Tit.-Liv., lib. 30.
(2) *Id.* lib. 33.
(3) *Id.*, lib. 34.

Scipion l'Africain imposa à Antiochus un tribut de 15,000 talents (60,975,000 fr.), payables savoir : 500 comptant, 2500 lorsque le sénat aurait ratifié le traité, et les 12,000 restant en 12 annuités (1).

Lucius Scipion tira de ses conquêtes d'Asie 137,000 livres pesant d'argent, outre l'or et l'argent monnayés et quantité de vases de ces deux métaux.

Cnéus Manlius rapporta de ses victoires de Gallo-Grèce, 220,000 livres pesant d'argent et 2103 livres pesant d'or.

Paul-Emile porta au trésor public une quantité si prodigieuse d'or et d'argent, qu'on n'eut pas besoin de lever des taxes jusqu'au consulat d'Hirtius et de Pansa, sous l'empire d'Auguste.

Sylla imposa à l'Asie mineure une taxe de 20,000 talents (83 millions de fr.) (2).

Caton d'Utique rapporta de Chypre 7000 talents (3).

Il fut le dernier des généraux de Rome dont le désintéressement honora la patrie, comme il fut le dernier qui l'illustra par son inébranlable attachement à la liberté.

---

(1) Tit.-Liv., lib. 37.

(2) Plutarque, Vie de Sylla.

(3) *Id.*, Vie de Caton d'Utique.

Marius, Sylla, Lucullus, Pompée, César détournèrent à leur profit une partie des dépouilles des vaincus, et s'en servirent pour asservir la patrie.

Avant Pompée le revenu de la république était d'environ 30,000,000, et malgré ses déprédations il le porta à 54,000,000 (1).

Ce revenu s'accrut encore par la conquête des Gaules et de l'Égypte.

Ainsi Rome, qui ne put d'abord distribuer à chaque citoyen que deux arpents de terre, et dont le revenu public se réduisait à une modique capitation, parvint, par la force des armes, à faire vivre ses armées aux dépens des vaincus, à donner plus d'étendue à son territoire, à engloutir les richesses du monde entier.

Sous les empereurs.

Lorsque Jules César eut usurpé la puissance publique, et de citoyen de Rome en fut devenu le maître, il sentit bien qu'il ne devait plus compter sur les dépouilles des vaincus, ni attendre de ses généraux et de ses ministres la fidélité, le désintéressement que l'amour de la patrie inspirait aux consuls, aux proconsuls, à tous ceux qui enrichissaient le trésor public aux dépens des peuples qu'ils soumettaient, ou dont le gouvernement leur était confié; et il prit la sage précaution de

(1) Plutarque, Vie de Pompée.

fixer lui-même la nature et la quotité des impôts, et d'en faire la répartition entre chaque province.

Auguste, qui hérita de sa fortune et de sa puissance régla, comme lui, les impôts, et en fit deux parts; il en réserva une pour ses besoins particuliers, et affecta l'autre aux besoins de l'état. Celle-ci fut assignée sur les provinces du centre, qui en prirent la dénomination de *prætoriales*, et restèrent sous l'administration du peuple et du sénat; l'autre fut assise sur les provinces frontières, dont les tributs étaient plus difficiles à percevoir, et dont l'empereur se réserva pour cette raison l'administration; elles furent appelées *præsidiales* (1).

Cette disposition, qui ne paraissait porter aucune atteinte à l'esprit et aux mœurs de la république, les dénatura également, leur imprima une direction contraire, et changea entièrement le sort et la destinée de l'empire.

Elle régularisa les droits du conquérant et les devoirs des peuples subjugués; les priviléges du peuple-roi et les prérogatives de l'empereur; elle établit entr'eux des rapports certains et positifs, et limita en quelque sorte la domination et l'obéissance jusqu'alors indéterminées.

Elle tira les peuples asservis de la dépendance absolue des dépositaires inférieurs de la puissance

(1) Strab., liv. 17, et Dion., liv. 35.

publique, ou du moins rendit leur oppression moins arbitraire, et réveilla partout des sentiments d'ordre et de justice.

Elle fit redouter aux habitants de Rome l'état habituel de guerre et d'hostilité qui augmentait les dépenses de l'état, diminuait leur part dans le revenu public, et compromettait leur subsistance.

Elle réduisit les empereurs à l'heureuse nécessité de subordonner leurs entreprises à l'étendue du revenu public, et les disposa insensiblement à préférer la défense et la conservation des limites de l'empire à leur extension indéfinie.

En un mot, elle fit succéder dans les provinces, dans Rome et dans les conseils de l'empereur, l'esprit de conservation à l'esprit de conquête, et l'amour de la paix à la passion de la guerre.

Cette tendance générale à la paix et à l'ordre civil, résultat infaillible des tributs réguliers et permanents, trouva des obstacles insurmontables dans les armées, qui avaient conservé l'ancien esprit de conquête et de domination, et qui, ne pouvant plus s'enrichir par les dépouilles de l'ennemi, dévastèrent les provinces, déposèrent tour à tour les empereurs, et finirent par mettre l'empire à l'encan.

Ce désordre s'accrut encore par les prodigalités, les vices et les dépravations des empereurs.

Les tributs du monde entier ne purent assouvir leur avarice, ni solder leurs débauches. Ils épuisèrent toutes les ressources de l'esprit de fiscalité, et accablèrent les peuples d'impôts directs, indirects, sur les revenus et sur les capitaux.

Les terres, l'industrie, le travail, le commerce, les transactions civiles, les dispositions de bienfaisance, la transmission des biens, la construction des édifices, la fumée, l'ombre, l'air, les matières les plus abjectes, la mort, tout paya tribut à leur avarice et à leur prodigalité.

Tibère amassa par ses extorsions la somme énorme de 485,135,250 liv.

Caligula dépensa ce trésor dans moins d'une année, et continua de fouler les peuples pour contenter ses passions et ses vices (1).

Quand Galba fit examiner à combien montaient les dons de Néron, on trouva qu'il avait prodigué la valeur de 395,317,250 liv. (2).

Les règnes de Néron, de Galba, d'Othon et de Vitellius ne durèrent que quinze ans et huit mois; et ils avaient tellement épuisé l'empire, que lorsque Vespasien monta sur le trône, il déclara que l'état ne pouvait se soutenir, à moins qu'on ne

(1) Suet. Calig.

(2) Tacit., lib. prim., Hist.

trouvât le moyen de lever une somme de 140 millions de sesterces, environ 122 millions de fr. (1).

Commode dissipa en douze ans et neuf mois 484,956,250 liv. amassées par l'administration sage et frugale de cinq empereurs.

Lorsque Pertinax parvint à l'empire, il ne trouva dans le trésor, ainsi qu'il le déclara devant le sénat, que lavaleur de 179,676 liv.

Caracalla prodigua aux soldats les trésors amassés par Sévère, pilla le monde entier pendant six ans, et finit par faire de la fausse monnaie (2).

Quand les revenus ordinaires, les exactions, les rapines et la fraude furent épuisés, les confiscations suppléèrent à leur insuffisance, et les proscriptions des plus riches et des meilleurs citoyens fournirent de nouvelles ressources aux excès et aux dépravations des empereurs, et les excitèrent à de nouveaux forfaits.

L'or de l'Italie, de l'Asie et de l'Afrique amoncelé dans Rome pendant sept siècles de guerres, de victoires et de conquêtes, qui avait coûté tant de travaux, de fatigues et de sang aux vainqueurs, tant de misères et de calamités aux vaincus, ne servit qu'à fomenter les guerres civiles, à payer les proscriptions de tous les partis, à fonder la

(1) Suet. Vespas.

(2) Xiphil., ex Dion. Caracalla.

plus vile tyrannie sur les débris de la liberté, à stipendier les vices et la corruption des empereurs : en un mot, à faire expier aux Romains les fureurs meurtrières de leurs pères, à venger le monde de dix siècles d'attentats, de forfaits et de crimes; et, pour comble de châtiments, cet empire si puissant à peine attaqué fut ébranlé jusque dans ses fondements, et tomba avec tant de fracas qu'on croirait qu'il s'écroula de lui-même.

Ainsi le revenu public des anciens peuples conquérants, des Perses, des Grecs, des Carthaginois et des Romains fut principalement assis sur les dépouilles des vaincus, les secours des alliés et les tributs des peuples subjugués. L'abus de la victoire, l'oppression du vainqueur, l'asservissement du vaincu en creusèrent la source, en mesurèrent l'abondance, en fixèrent l'étendue. Assorti à l'esprit de conquête, il en favorisa les progrès, l'énergie et l'audace; et, s'il n'en fut pas le mobile, il en fut certainement l'instrument et l'appui.

Mais ses attributs, si favorables à la conquête, ne furent d'aucun usage pour la conservation.

Effets du système de revenu public assis sur les dépouilles des vaincus, et les tributs des peuples subjugués.

Lorsque les peuples conquérants essayèrent d'asseoir et d'affermir leur domination, ou lorsqu'ils furent réduits à la nécessité de la garantir des attaques de l'étranger, ces grands empires, qui par leur supériorité dans les arts de la guerre et de la paix, par leurs lumières dans la législation poli-

tique et civile, par l'immensité de leur trésor et de leur revenu public, par leur prépondérance sur tous les autres peuples semblaient indestructibles et éternels, éprouvent tous le même sort, se précipitent les uns sur les autres, disparaissent sans honneur et sans gloire; et on ne sait aujourd'hui ce qui doit le plus étonner de leur élévation ou de leur décadence, de leur grandeur ou de leur ruine.

D'illustres écrivains, frappés de ce contraste d'audace et de pusillanimité, de grandeur et de fragilité, de puissance et de faiblesse, qui ressort avec tant de force de l'histoire ancienne, l'ont attribué à plusieurs causes morales et politiques.

Il n'entre point dans mon plan d'envisager ces grandes considérations sur la destinée de ces peuples et la marche de ces grands empires; mais il me semble que le système du revenu public eut une grande part à ces épouvantables vicissitudes.

Il fut propre à la conquête.

Les peuples conquérants, avant, pendant la conquête, tant qu'ils avaient des ennemis à combattre, des vaincus à dépouiller, des peuples à asservir et à imposer, étaient en proie aux passions les plus violentes. L'espoir du butin, le désir des richesses, l'attrait de la puissance séduisaient les esprits, enflammaient le courage, et donnaient aux individus et aux peuples une énergie, une audace, une témérité, que le besoin de la défense

et l'intérêt de la conservation ne pouvaient égaler, encore moins surpasser; et ce phénomène moral se reproduira partout où, comme dans l'antiquité, la guerre offrira les seuls moyens d'acquérir des richesses, des honneurs et de la considération; parce qu'il est dans la nature de l'homme de chercher son bien-être, au risque même de sa vie; parce que cette disposition, inhérente en lui, est le principe de sa perfectibilité, et le détermine indifféremment au bien ou au mal, suivant qu'elle est dirigée vers un but bon ou mauvais, utile ou nuisible, favorable ou contraire à la civilisation, et à l'amélioration de l'espèce humaine.

Mais lorsque l'esprit de conquête avait atteint son but, qu'il ne restait plus d'ennemis à dépouiller, de richesses à partager, de peuples à subjuguer, lorsqu'il ne fallait que défendre, affermir et conserver, l'esprit de conquête n'avait plus ni intensité, ni ressort, et ne laissait après lui aucune trace de son existence.

Insuffisant pour la conservation.

Alors les empires qu'il avait élevés ne reposaient que sur les richesses conservées dans le trésor public, sur la fidélité des alliés et des tributs des peuples subjugués, moyens également précaires et bientôt épuisés.

A la première attaque, les peuples tributaires secouaient le joug, la fidélité des alliés s'ébranlait, ou nécessitait l'emploi d'une partie des forces

du peuple dominateur pour les contenir dans le devoir; et à chaque crise dangereuse l'empire était réduit comme aux premiers jours de la conquête, au courage du peuple conquérant; mais son courage, n'étant plus excité par l'espoir du pillage, l'appât des richesses et l'orgueil de la domination, n'avait plus l'impétuosité, la force et la magnanimité qui avaient fait ses succès.

Le trésor public offrait, à la vérité, des ressources et des espérances, et permettait encore de tenter le sort des armes; mais lorsqu'il était épuisé, ou devenait la proie du vainqueur, ce qui n'était pas sans exemple, ce qui arriva aux Perses après la défaite de Darius (1), ce qui faillit arriver aux Romains après la bataille d'Allia, et après le long séjour d'Annibal en Italie, c'en était fait de l'empire conquis et du peuple conquérant.

D'autres effets non moins désastreux découlaient des vices du revenu public des peuples conqué-

---

(1) Arrien et Plutarque font le détail des richesses dont Alexandre devint possesseur par la conquête de Suze et d'Ecbatane, et dont une partie avait été mise en réserve dès le temps de Cyrus.

David Macphersou évalue les trésors trouvés par Alexandre, dans les capitales des provinces de la Perse, à 30 millions sterl. ou 720 millions de francs. (Annales du Commerce, tom. 1, page 73.)

rants, s'opposaient à toute idée d'ordre et de conservation, et entraînaient également la chute des empires et la ruine des peuples.

Partout les richesses conquises par la guerre étaient un sujet de discorde, de dissensions civiles et de malheurs publics.

Funeste à l'ordre public.

Propriété exclusive des rois de Perse, ces richesses, qui formaient le revenu public ou qui en tenaient lieu, étaient l'unique appui du trône et de la puissance despotique des rois. Prodiguées aux grands de l'empire et aux personnages les plus importants de la cour, elles les contenaient dans le devoir, et garantissaient leur fidélité envers le monarque. Distribuées à l'armée, dont elles étaient l'unique ressource, elles la condamnaient à une obéissance passive, et la faisaient servir d'instrument à l'asservissement et à l'oppression des peuples.

Mais ces richesses, fondement de la puissance despotique, exposaient les despotes à un péril continuel. Sa vie, seul obstacle à leur possession, était toujours menacée, et l'empire sans cesse agité par les révolutions. Sur onze rois qui montèrent sur le trône depuis Cyrus jusqu'à la conquête d'Alexandre, cinq furent assassinés ou détrônés, et chacune de ces catastrophes produisit autant de secousses qui fatiguèrent les peuples, et préparèrent la ruine de l'empire.

Dans les républiques de la Grèce, où le gouvernement démocratique donnait au peuple la disposition des richesses publiques, elles mirent dans les mains de la multitude un pouvoir qui fut souvent funeste à la patrie; elles favorisaient ses caprices, ses fureurs, ses passions et ses vices, et furent une des causes les plus puissantes de la ruine d'Athènes, de cette ville intéressante sous tant de rapports, et peut-être la seule de l'antiquité dont la célébrité a coûté le moins de larmes à l'humanité, et dont le monde peut s'honorer avec le plus d'orgueil.

Mais c'est à Rome surtout que les richesses, conquises par les armes, furent les plus funestes à la conservation de cet empire.

Là, elles furent la source de toutes les querelles des plébéiens et des patriciens; là toutes les disputes élevées sur le pouvoir n'avaient d'autre objet que le partage des richesses communes. Chaque parti désirait le pouvoir, parce que le pouvoir donnait les richesses; et lorsque chaque parti se fut également enrichi par le pouvoir, la guerre civile s'alluma, et ne finit que par la ruine de la liberté et de la patrie. L'amour, ou plutôt la soif insatiable des richesses, fit passer l'empire de l'aristocratie à la démocratie, de la puissance populaire au gouvernement militaire des empereurs, et à l'anarchie sanglante des cohortes prétoriennes et

des légions; et après l'avoir énervé, affaibli par tant de désordres, le livra sans défense au pouvoir des barbares.

Les richesses conquises furent donc chez tous les peuples conquérants une source permanente de désordre intérieur, et le principe de la dissolution et de la ruine de ces puissants empires.

Enfin, ces richesses, contraires à l'ordre public, funestes à la conservation des états conquérants, n'étaient pas moins fatales à la prospérité des peuples dominateurs et des peuples asservis. Elles séparaient le peuple dominateur en deux classes : l'une composée des hommes qui possédaient des fortunes immenses; l'autre de la foule des prolétaires réduits à la misère la plus profonde, et ne subsistant que des largesses du trésor public, ou des bienfaits, et le plus souvent des vices de la classe riche. L'extrême richesse et l'extrême pauvreté corrompirent ces deux classes, les livrèrent à la plus honteuse dépravation, et les rendirent absolument incapables de toute félicité domestique et sociale. Contraire à la prospérité publique.

Les peuples tributaires étaient écrasés sous le fardeau intolérable des besoins privés et publics du peuple dominateur, de son faste, de sa magnificence, qui imposent tant à l'imagination des peuples modernes. Ces peuples malheureux, condamnés au travail pour des maîtres avides et insa-

tiables, ne connaissaient ni l'attrait de la propriété, ni les charmes de la possession, ni la séduisante illusion de l'espérance. Le travail était pour eux une punition, l'industrie un devoir, le commerce une corvée. On ne peut se former une idée plus exacte de leur situation que par le tableau du revenu public du peuple dominateur (1).

Darius, qui, suivant l'expression des Perses, faisait argent de tout, ne retirait cependant, de tous les tributs imposés sur les peuples de l'Orient, qu'environ 100,000,000 liv.

Les Athéniens, parvenus au plus haut période de leur puissance, ne percevaient, malgré leurs exactions sur les villes confédérées de la Grèce, que 5,000,000 liv. de tributs.

Sous le consulat de Pompée, lorsque la république dominait sur le plus grand nombre des peu-

---

(1) Quelle cruelle tyrannie les Romains firent peser sur le monde pendant la durée de la république! Ils avaient à la vérité des lois pour réprimer l'oppression des magistrats de province; mais Cicéron, dans sa harangue contre Verrès, dit qu'il eût mieux valu pour les provinces que ces lois eussent été révoquées; car, dans ce cas, dit-il, les magistrats ayant une entière impunité, ne pilleraient que pour satisfaire leur propre rapacité, au lieu qu'à présent ils pillent pour acheter la protection des juges et des personnages importants de Rome. *Hume*, Ess. polit., 4.

ples connus, ses tributs, quoique portés à l'excès, ne s'élevaient qu'à 56,000,000 liv.

Lorsqu'Auguste étendit l'empire romain sur le monde pacifié, le revenu public de ce vaste empire ne dépassait pas 900 millions.

Et ces tributs, tout modiques qu'ils doivent nous paraître, par comparaison à ceux que paient aujourd'hui les divers états de l'Europe, étaient oppressifs pour les peuples, et n'étaient payés que difficilement.

Quelle était donc la misère des peuples dans ces temps si vantés, et malheureusement trop longtemps admirés? Que ceux qui jugent de l'antiquité par la description fastueuse de Babylone, d'Athènes et de Rome la connaissent mal, et qu'ils doivent déplorer leur aveuglement, s'ils considèrent que tout ce qu'ils admirent n'était le produit ni de l'agriculture, ni de l'industrie, ni du commerce des peuples dominateurs, mais des dévastations, du pillage, et de l'oppression des peuples tributaires!

Ainsi, sous quelque rapport qu'on considère le système du revenu public des anciens peuples conquérants, il est évident qu'il était favorable à la conquête, et contraire à la conservation; qu'il fomentait ou secondait toutes les dissensions intestines, toutes les commotions politiques; qu'il était oppressif pour les peuples tributaires, et corrupteur pour les peuples dominateurs; qu'il énervait la

puissance publique, et opposait un obstacle absolu à la prospérité sociale et aux progrès de la civilisation.

Revenu public des peuples du moyen âge.

L'irruption des nombreuses peuplades du nord de l'Europe, et du nord-est de l'Asie dans l'empire romain, l'envahissement et le démembrement de cet empire, les divers états fondés sur ces débris, *cet événement arrivé une fois dans le monde, et qui n'arrivera peut-être jamais* (1), considéré sous le rapport du revenu public, offre un nouvel ordre de choses, un système non moins déplorable, non moins funeste aux gouvernements, non moins oppressif pour les peuples, et non moins fatal à la civilisation que celui dont nous venons d'esquisser les vices et les calamités.

Ces peuplades d'origine nomade (2), guerrières par goût, par habitude, par ambition, par avarice, conservèrent, après la conquête, leur esprit, leur caractère, leurs lois, leurs mœurs, leurs usages et leurs habitudes, *parce qu'une nation ne change pas dans un instant de manière de penser et d'agir* (3).

---

(1) Esp. des Lois, liv. 30, ch. 1.

(2) Les tributs les plus considérables subsistaient par la chasse et le pâturage. Cæs., de Bell. Gall., lib. 6, cap. 21.

(3) Esp. des Lois, liv. 30, ch. 6.

Avant la conquête, les barbares ne payaient point de tributs (1); ils étaient trop pauvres, et leur subsistance trop précaire pour se soumettre à des impôts. *L'art de la maltôte est toujours inventé après coup, lorsque les hommes commencent à jouir de la félicité des autres arts* (2).

Tous les individus étaient libres, ou plutôt indépendants; ils ne connaissaient d'autre loi que celle de leur volonté; il n'est pas même certain qu'ils fussent assujettis à des obligations civiles.

Dans la guerre offensive, ils étaient les maîtres d'y prendre part, et on ne pouvait les y contraindre sous aucun prétexte. Lorsque le roi ou tout autre chef avait formé le projet d'une expédition, il en faisait part à l'assemblée de la nation. Ceux qui approuvaient le chef et l'entreprise se levaient, et offraient leurs secours; ils recevaient les éloges et les applaudissements de l'assemblée; mais s'ils ne remplissaient pas leurs engagements, ils perdaient la confiance publique, et on les regardait comme des déserteurs et des traîtres (3).

Il y avait une foule de jeunes gens qui s'attachaient à la personne des rois, qui les suivaient

---

(1) Cæs., de Bell. Gall., lib. 6.

(2) Esp. des Lois, liv. 30, ch. 6.

(3) Reges ex Nobilitate; Cæs., *ib.*, lib. 6; et Tacit., de Mor. Germ.

à la guerre, faisaient serment de les défendre, et étaient couverts d'une infamie éternelle quand ils lui survivaient. Ils lui servaient d'ornement pendant la paix, et de rempart dans la guerre. Leur engagement était volontaire : ils étaient appelés les compagnons du roi, et recevaient pour prix de leur engagement le cheval du combat et le javelot terrible. Des repas peu délicats, mais grands, étaient une espèce de solde pour eux (1).

Ainsi le service militaire n'était point soldé avant la conquête, et ne donnait lieu à aucun tribut.

L'autorité civile n'était pas plus dispendieuse. Les seuls crimes publics étaient la trahison et la poltronnerie. Ils étaient punis de mort, et jugés dans les assemblées générales présidées par les rois (2).

Tous les autres délits étaient particuliers, et la vengeance en était réservée exclusivement à l'offensé et à sa famille. Le magistrat ne pouvait en prendre connaissance, ni emprisonner un homme libre, ni lui infliger aucune peine corporelle. La vengeance des délits particuliers s'apaisait par une satisfaction convenue entre les parties intéressées.

(1) Esp. des Lois, liv. 30, ch. 3.

(2) Tacit., de Mor. Germ.

Les différends civils étaient arrangés par les chefs ou les anciens de chaque canton (1).

L'autorité civile ne nécessitait donc aucuns tributs, et ne donnait lieu, comme l'autorité politique, qu'au service personnel et gratuit des hommes libres.

Consistait dans le service gratuit des hommes libres.

Après la conquête, les choses restèrent à peu près dans le même état. Le service gratuit de tous les hommes libres fut le fonds du revenu public destiné à subvenir à tous les besoins sociaux; mais il n'était pas volontaire. Il devint obligatoire pour les barbares personnellement, et pour les Gaulois à cause de leurs biens. La désobéissance ou l'inexactitude furent punies par des amendes plus ou moins considérables (2).

Les peuples conquérants et les peuples conquis furent-ils soumis à d'autres tributs?

C'est un point de controverse qui a occupé les meilleurs esprits, et qui, malgré leurs recherches

(1) In pace nullus est communis magistratus, sed principes regionum atque pagorum inter suos judicant. Cæs., de Bell. Gall., lib. 6.

(2) Grégoire de Tours, liv. 5, ch. 26, pag. 211.

Lorsqu'un homme libre, sommé de se mettre en campagne, refusait de marcher, il était condamné, suivant la loi des Francs, à payer le *hereban*, qui était une amende de 60 couronnes. Capit. Carol. mag., apud leg. Longobardor., lib. 11, t. 14, § 13, pag. 539.

et leurs conjectures, n'offre encore rien de précis ni de certain. S'il fallait me déterminer sur ce point obscur de l'histoire du moyen âge, j'inclinerais à penser que s'il exista d'autres devoirs que le service personnel et gratuit des hommes libres, c'étaient des corvées accidentelles et momentanées, et non des prestations régulières et permanentes, qui seules peuvent être considérées comme de véritables tributs publics.

Le service personnel et gratuit avait lieu dans trois cas seulement : lors des assemblées générales, où se délibéraient les affaires publiques ; lorsqu'il s'agissait de prendre les armes pour la défense et les intérêts de la patrie, et lors des assises dans la cour des pairs, dans celle des barons et dans celle des comtes pour la punition des crimes et le maintien de l'ordre public.

Si ce service eût été assuré, c'est-à-dire, si de sages précautions eussent rendu inaliénables dans la main de chaque individu une propriété suffisante pour le faire vivre et le mettre en état de s'acquitter du service dû à l'état, ce système aurait pu jusqu'à un certain point suffire à tous les besoins sociaux. Il se serait rapproché de celui des Spartiates nourris par les tributs des peuples subjugués, et exclusivement occupés des affaires publiques ; il aurait eu quelque ressemblance avec le système des économistes, qui tendait à imposer

le fardeau des charges publiques sur la propriété foncière, et faisait dériver la souveraineté de cette propriété seule. Système hardi, propre à donner une grande commotion aux esprits dans un temps où la science du revenu public et des droits sociaux était enveloppée dans une nuit obscure, mais qui, éclairé par les lumières répandues depuis un demi-siècle sur les sciences politiques et économiques, ne présente qu'un monument honorable consacré à l'ordre social et à la liberté publique.

Le système du service gratuit des hommes libres pour tous les besoins sociaux, n'étant point appuyé sur l'inaliénabilité des propriétés nécessaires à leur entretien, se détériora rapidement, se dénatura, et fit place à un nouvel ordre de choses. Se détériora.

L'inconduite, la prodigalité, les mariages, les successions imprimèrent aux propriétés une rotation qui les fit sortir des mains du plus grand nombre, et les accumula dans celles du plus petit. Les uns furent réduits à une pénurie absolue, et n'eurent plus ni intérêt, ni moyen de payer à l'état le tribut d'un service gratuit; les autres virent leur fortune s'accroître au delà de toute proportion, et profitèrent de l'excès de leurs richesses pour élever leur domination particulière sur les débris de la puissance publique.

L'autorité des riches propriétaires s'établit d'autant plus facilement, qu'elle était favorisée par

l'esprit national et conforme aux anciennes mœurs.

L'exemple de cette troupe de jeunes gens qui s'attachaient à la personne des rois qu'ils servaient dans la guerre et dans la paix à des conditions plus honorables que lucratives, fut suivi avec empressement par les grands propriétaires et par les hommes libres sans fortune et sans ressource. Ceux-ci ne furent ni offensés ni humiliés d'un service réputé honorable auprès du roi et des grands fonctionnaires de l'état; ceux-là étaient agréablement flattés de se voir entourés d'un cortége qui les assimilait aux personnages les plus importants, et leur assurait une forte prépondérance dans toutes les affaires politiques et civiles.

Ces nouveaux rapports, cet attachement, cette dépendance des hommes libres sans fortune envers les grands propriétaires, ne furent pas gratuits comme l'étaient avant la conquête les engagements des jeunes gens qui s'attachaient à la personne des rois et des grands fonctionnaires. Ils ne consistèrent plus dans le cheval du combat, le javelot terrible et une subsistance grossière; ils prirent le caractère du nouvel ordre social établi par la conquête. Elle avait donné des terres aux vainqueurs, et des terres furent concédées à vie par les grands propriétaires aux hommes libres qui s'engageaient à leur service; mais ce contrat intéressé ne cessa point d'être honorable, parce

qu'il avait pour base la foi mutuellement promise, parce que cette foi avait toujours été accompagnée d'idées d'honneur et de distinction.

Ces concessions à vie furent appelées *bénéfices*, sans doute à cause de leur ressemblance avec les bénéfices du clergé, qui étaient également donnés pour un service, et finissaient avec la vie du bénéficier.

Par les bénéfices à vie.

Cette institution introduisit dans l'ordre social une nouvelle classe d'hommes libres et une nouvelle espèce de propriétés, altéra le revenu public, et ébranla le système politique dans une de ses bases essentielles et fondamentales.

Dès qu'une partie des hommes libres se fut mise à la solde de l'autre, le revenu public, qui consistait principalement dans le service des hommes libres, fut diminué et appauvri; l'état perdit de sa force et de sa puissance; les grands propriétaires se fortifièrent à ses dépens, présentèrent une résistance difficile à vaincre, et acquirent une sorte d'indépendance personnelle. La puissance individuelle s'accrut de toutes les pertes de la puissance publique, et l'une déchut en proportion de l'élévation de l'autre.

A côté de cette classe de bénéficiers et de grands propriétaires, se forma une autre classe qui ne tarda pas à jouer un grand rôle dans les affaires générales, et qui, souvent maltraitée, jamais abat-



tue, n'a pas cessé d'y exercer une influence toute puissante.

Par les privilèges du clergé.

Les ministres du culte avaient reçu des biens immenses de la libéralité ou de la piété des fidèles. Ces domaines, sortis des mains des hommes libres obligés au service personnel envers l'état, pour appartenir à un corps qui s'en croyait dispensé par sa destination religieuse, furent en quelque sorte perdus pour lui. Cette perte opéra encore la réduction de la force publique.

Les propriétés ainsi réparties entre le clergé et les grands propriétaires, la masse des petits propriétaires ne fut ni assez considérable ni assez puissante pour tenir la balance entr'eux, et fut tour à tour opprimée par tous.

Ainsi le gouvernement, originairement démocratique malgré la présence d'un roi, puisque tous les hommes libres réunissaient l'intégrité des droits politiques et civils, puisque toutes les affaires publiques étaient décidées par la volonté générale et toutes les résolutions exécutées par la force commune, devint insensiblement aristocratique, par l'influence toute puissante du clergé et des grands propriétaires; et cette altération dans le système politique fut évidemment le résultat de l'altération du revenu public qui, consistant uniquement dans le service des hommes libres, éprouva toutes les vicissitudes qu'ils éprouvèrent dans leurs fortunes et dans leurs propriétés.

Si l'influence du clergé et des grands propriétaires eût été homogène, cette aristocratie des grands propriétaires n'eût trouvé de terme que dans l'abus du pouvoir inhérent à tous les corps politiques, dont l'autorité n'est limitée que par leur intérêt et la conservation de leur puissance.

Mais l'incohérence de l'esprit pacifique et dominateur du clergé et de l'esprit militaire et séditieux des grands propriétaires, alluma la discorde entr'eux, souffla partout la guerre et le désordre, et plongea les peuples dans la plus profonde misère.

Dans cette lutte de fureurs civiles, le clergé succomba sous les coups de la puissance militaire, ses biens devinrent la proie du soldat; et la royauté elle-même, long-temps spectatrice immobile et impuissante de leurs dissensions, fut le prix de l'audace et de la témérité des chefs militaires.

Dans cette révolution les peuples changèrent de maîtres sans changer de situation.

Le courage, l'habileté, la prépondérance des premiers rois des nouvelles dynasties, l'étonnante supériorité de Charlemagne sur son siècle, sa gloire, sa puissance, ne firent que ralentir et suspendre les inévitables effets du vice qui minait le système politique. Ses institutions mêmes, dont quelques-unes étaient sages et libérales, ne furent d'aucune utilité et périrent avec lui, parce qu'elles reposaient sur un principe corrupteur et destructeur;

parce qu'elles n'avaient d'autre appui que le service, gratuit des hommes libres, service précaire par sa nature, divisé, morcelé entre les grands propriétaires, inutile pour l'état et nuisible à tous.

Vainement Pépin et Charlemagne rendirent au clergé les biens que Charles Martel lui avait enlevés, l'enrichirent de leurs bienfaits, mirent tout en usage pour lui rendre sa considération et rétablir sa puissance temporelle. S'ils comptèrent sur cette puissance pour affermir leur usurpation; s'ils se flattèrent de l'opposer avec succès à l'influence des grands propriétaires, de les contenir l'un par l'autre; et d'asseoir le trône sur l'équilibre de ce contre-poids, ils se trompèrent; ils ne créèrent qu'un nouvel élément de désordre et d'anarchie, qui mit le trône en péril sans servir la liberté, dégrada les rois sans relever la majesté des peuples, et soumit le sceptre à la tiare, et le trône à l'autel.

Ce nouveau ferment de discorde porta sa funeste influence dans toutes les parties du corps social. La guerre des rois et du clergé devint commune aux villes, aux campagnes, aux grands propriétaires et au peuple. Chacun suivit le parti de son intérêt, de son ambition, de ses vues personnelles, et le plus souvent de son ignorance et de sa crédulité. La guerre enfanta la guerre, et les idées de paix, de justice et d'ordre s'effacèrent de la mémoire des hommes.

L'invasion des Normands mit le comble à tant de calamités, et acheva de dissoudre tous les liens politiques et sociaux.

Dès lors il n'y eut plus d'ordre public, plus de droits politiques et civils, plus de sûreté individuelle. Chacun fut forcé de chercher un protecteur, et s'offrit à celui qui lui parut le plus redoutable. La protection ne fut accordée qu'à des conditions plus ou moins onéreuses, plus ou moins assorties au caractère et à la situation du protecteur et à la faiblesse du protégé (1).

De là la diversité des droits et des devoirs féodaux, leur nombre incalculable, leur bizarrerie monstrueuse, leur difformité barbare, leur tendance constante et uniforme à l'oppression. Dans ce chaos de contrats de protection privée, trois idées générales prédominent, la foi mutuelle du protecteur (seigneur) et du protégé (vassal); la confiscation de la personne et des biens du vassal en cas de félonie ou de violation de la foi promise, et l'affranchissement du vassal en cas de forfaiture de la foi du seigneur et de non-protection de sa part.

(1) Il y eut des hommes qui renoncèrent volontairement à leur liberté, et se firent esclaves de leurs tyrans. Les formes de cette soumission, connues alors sous le nom d'*obnoxiation*, ont été conservées par Marculfe, liv. 2, chap. 28.



Il est essentiel de remarquer que, dans cette révolution politique, les conditions de la protection, les devoirs imposés au vassal ne reposèrent plus exclusivement, comme sous les rois conquérants, sur le service personnel et gratuit des hommes libres. On comprit enfin que les obligations du protégé ou vassal devaient, pour n'être pas illusoires, avoir d'autres garants que sa parole; et ses biens, comme sa personne, furent assujettis aux devoirs de la vassalité, subordonnés à la supériorité du seigneur, et asservis à sa puissance territoriale. Le vassal fut réduit à l'impossibilité de disposer de sa personne, de ses facultés et de ses biens, sans le consentement et quelquefois sans le concours de son seigneur.

Par la création des fiefs.

Ce mélange de réalité et de personnalité dans le contrat de protection privée, constitua véritablement la féodalité (1).

Que des savants et des publicistes lui donnent

---

(1) Le monument le plus ancien dans lequel on ait trouvé le mot *feodum*, est une charte de l'an 1008.

A la vérité ce mot se trouve dans un édit de l'an 790, rapporté par Brussel, vol. 1er., page 791; mais l'authenticité de cet édit est contestée.

Muratory observe que le mot *feodum* fut substitué à celui de *beneficium*. Antiq. Ital. medii ævi, vol. 1er., pag. 616.

une origine plus antique, lui assignent une source plus éloignée, en suivent la trace jusque dans les forêts de la Germanie et la fassent descendre de cet usage qui attachait à la personne des rois une jeunesse nombreuse, compagne de leurs périls, de leur gloire et de leur fortune, sans autre lien que la foi mutuelle, sans autre récompense que l'honneur du service; qu'ils trouvent la continuité, l'extension, le développement de ce système dans les bénéfices à vie, qui s'établirent après la conquête, c'est une opinion qu'on peut également soutenir ou combattre, qui n'intéresse que la critique ou la curiosité, et dont la solution ne peut être d'aucune utilité.

Quelqu'opinion qu'on adopte sur ce point, il sera toujours vrai de dire que la cessation de la protection publique fut le principe et la cause de la protection privée qui constitua le système féodal, et que ce système fut l'œuvre de la nécessité qui a une si grande part dans toutes les institutions humaines, et dont toutes portent encore l'empreinte et la flétrissure. S'il emprunta quelques traits des temps qui le précédèrent, et conserva quelque ressemblance avec eux, c'est que l'homme est incapable de créations neuves, que le génie le plus hardi et le plus fécond ne peut asseoir ses combinaisons que sur les idées préexistantes, et que ses ouvrages conservent nécessairement le caractère des éléments dont ils sont composés.

Résultat de ce système.

Ce système qui mettait à la place de la protection publique, seule efficace, seule salutaire, la protection privée et intéressée, eut des résultats épouvantables, et versa pendant cinq siècles un déluge de calamités sur l'Europe entière.

Chaque protection particulière était nécessairement limitée, et ne pouvait avoir qu'une efficacité relative à la puissance du protecteur. Chaque protecteur avait lui-même besoin de protection, et la protection, à force de se diviser et de se subdiviser n'existait pour personne, et était oppressive pour tous.

Les grands fiefs ou les grands protecteurs ne reconnaissaient que pour la forme le fief royal ou le suzerain universel, et ne lui gardaient la foi promise qu'autant qu'il était assez puissant pour les punir de l'avoir violée.

Les fiefs du second rang suivaient le même exemple; et de proche en proche jusqu'aux derniers degrés de la féodalité, la force était le seul mobile de l'obéissance, et la crainte le seul lien qui unissait les membres épars du corps social.

La force et la crainte, seuls ressorts de ce système de gouvernement, étant par leur nature dépendantes de toutes les variations que les circonstances et les événements amènent sans cesse, l'obéissance était toujours précaire et la puissance toujours incertaine; la confusion et le désordre seuls permanents, seuls immuables.

Dans ce concours de prétentions et d'espérances, d'audace et de témérité, de force et de volonté, de lutte et de résistance, de victoires et de défaites, les droits individuels et sociaux, les rapports politiques, les coutumes, les usages se confondirent; et dans cette nuit obscure et ténébreuse, la dignité de l'homme fut dégradée, toutes les traces de la civilisation s'effacèrent, et le sort de la majeure partie de l'Europe fut pire que celui des peuples sauvages et des hordes les plus féroces.

Produisit un désordre général.

Tel fut le sort de l'Angleterre, de la France, de l'Allemagne, d'une partie de l'Italie et de l'Espagne, depuis le neuvième jusque vers le milieu du treizième siècle; et les maux effroyables qui accablèrent les peuples pendant cette longue période, furent évidemment le résultat des vices du revenu public qui, détourné de sa véritable destination, servit à fomenter, à alimenter et à entretenir l'oppression qu'il devait arrêter et prévenir.

Mais il y a, selon la remarque d'un historien élégant et profond, un dernier degré d'abaissement comme d'élévation, d'où les choses humaines, lorsqu'elles y sont parvenues, retournent en sens contraire et qu'elles ne dépassent presque jamais dans leur progrès et dans leur déclin (1).

(1) Hume, Hist. d'Angl., vol. 2, pag. 441.

Comment et par quels moyens ce désordre cessa.

A la fin du treizième siècle, les calamités du système féodal étaient parvenues au plus haut période, et ne pouvait que décroître.

Les premiers rayons qui se firent jour dans cette nuit obscure, éclairèrent l'Italie.

Plusieurs villes osèrent résister à la tyrannie féodale, secouèrent le joug, et rétablirent le régime municipal (1).

Ce mouvement se communiqua du midi au nord, et le commerce fut le fil électrique qui fit circuler l'énergie et le courage de la résistance. Trois villes dans le nord osèrent suivre l'exemple de l'Italie. Hambourg, Brême et Lubeck, confédérées d'abord pour repousser les pirates qui infestaient leur commerce maritime, tournèrent leurs armes contre les pirateries féodales. Le succès leur donna des auxiliaires : plusieurs villes se réunirent successivement à la confédération, augmentèrent sa force et sa puissance, et la rendirent également redoutable aux pirates maritimes et féodaux (2).

La ligue anséatique fut dans le nord ce que

(1) Muratory, Antiq. Ital., vol. 4, pag. 159.

En 1183, l'empereur Frédéric Barberousse confirma à Constance les priviléges et les immunités accordées par ses prédécesseurs aux principales villes d'Italie.

(2) De Rep. ans., par Jonh. Angel. Werdenhangen, part. 4, ch. 16, pag. 1268.

Venise, Gênes, Pise, Florence et d'autres villes d'Italie étaient dans le midi de l'Europe. Par son courage, par ses efforts, par ses succès, elle donna aux esprits l'impulsion vers la liberté, la justice et l'ordre public; et si cette impulsion eût été dirigée sur un plan plus étendu, sur des vues plus générales, sur un système plus vaste, la ligue anséatique, secondée par les moyens puissants qui s'offraient de toutes parts, eût promptement et facilement rétabli l'ordre social en Europe.

Le sentiment de l'oppression était si profond, si général, le besoin de la sûreté individuelle si universel, que les villes des royaumes de Castille et d'Aragon, soit de leur propre mouvement, soit par l'impulsion étrangère de l'Italie ou de la ligue anséatique, se confédérèrent pour protéger les voyageurs et poursuivre les criminels (1).

La même confédération eut lieu en Allemagne. Les villes et les nobles se confédérèrent pour maintenir la paix publique, et faire la guerre à quiconque entreprendrait de la troubler (2).

Dans toute l'Europe, les villes un peu considé-

---

(1) Cette association eut lieu en 1260; elle prit le titre de sainte Confrérie. (*Alph. Azevedo. comm. in Regn. Hispan. constit.*, pars 5, *fol.* 220.)

(2) Introd. à l'Hist. de Ch. V, par Robertson, tom. 2, pag. 204.

rables secouèrent presque simultanément le joug de la féodalité, et ouvrirent un asile à la sûreté individuelle.

Le monstre de la féodalité, lancé par l'intérêt du commerce, et cet esprit de conservation qui le caractérise, se vit attaqué de toutes parts; et après quatre siècles de dévastation, fut relégué dans les campagnes qu'il continua de ravager, et d'où il n'est pas encore entièrement banni, à la honte des gouvernements, et pour le malheur de l'espèce humaine.

Mais par quels moyens s'opéra cette heureuse révolution dans le système social?

Par les tributs imposés à tous les individus pour salarier la force publique.

On créa une force publique, on la salaria, on imposa des tributs pour acquitter ce salaire. Cette mesure créa un véritable revenu public, donna les premières notions de la puissance sociale, et découvrit les éléments d'un ordre public inconnu jusqu'alors.

Ces tributs furent imposés dans la ligue anséatique par les députés des villes confédérées (1); et dans les villes étrangères à la confédération, par les magistrats élus par le peuple, et chargés de ses pouvoirs. Ces tributs, plus considérables par le nombre des contribuables que par l'étendue des contributions, n'étaient onéreux pour

(1) Werdenhangen, *ibid.*

personne, et offrirent des ressources abondantes pour la défense commune.

Les rois ne virent point avec indifférence ces ressources que le besoin de la sûreté individuelle avait créées. Ils aperçurent de bonne heure tous les avantages qu'ils pouvaient en retirer, pour réprimer les usurpations des grands fiefs et résister aux prétentions non moins dangereuses du clergé; ils comprirent que le trône, qui ne reposait que sur le revenu limité de leurs domaines et sur les droits précaires de la féodalité, serait assis sur une base plus large et plus solide, quand il serait appuyé sur les tributs des peuples; et dès lors ils mirent toute leur politique à favoriser l'affranchissement des villes et des communes, à convertir les droits féodaux en prestations pécuniaires, et à obtenir des tributs et des secours des villes et des communes libres.

Ce fut là leur occupation principale, le sujet de leurs méditations, l'objet et le but de leurs combinaisons pendant le treizième et le quatorzième siècle.

Mais la conversion qu'ils méditaient éprouva de grands obstacles par la nature du gouvernement féodal, et surtout par l'irrégularité de son mécanisme.

Dans ce gouvernement, toutes les résolutions étaient particulières, toutes les lois privées, et il

était presqu'impossible d'arriver à un résultat général et obligatoire pour tous.

Le système féodal n'étant qu'un composé de contrats particuliers de protection, chacun n'était obligé que jusqu'à la concurrence de son contrat, et ne pouvait être obligé au delà, ou différemment que par un nouveau contrat.

Le roi, suzerain de tous les fiefs du royaume, n'avait, sur les fiefs de sa dépendance féodale, d'autres droits que ceux que le contrat primitif, ou l'usage des fiefs qui en tenait lieu, lui attribuait. Voulait-il les modifier, les convertir, en changer la nature ou l'objet, il avait besoin du consentement individuel de chaque baron ; et la loi, faite dans le conseil général de la nation appelé parlement, diète, cortès ou états-généraux, n'obligeait que les barons présents qui y avaient donné leur consentement.

Encore le consentement des barons n'avait-il d'effet direct et immédiat que sur leur domaine propre. Il ne devenait obligatoire pour les fiefs de leur dépendance qu'autant qu'il était ratifié par le seigneur de ces fiefs dans le conseil général de la baronnie appelé ordinairement *Cour du comté* ou *duché*.

Enfin, les seigneurs qui avaient ratifié dans la cour du comté le consentement des barons, n'o-

bligeaient également que leur domaine particulier, et ne pouvaient obliger leurs vassaux qu'autant qu'ils le ratifiaient à leur tour dans la cour de la seigneurie qui portait différents noms, mais assez communément celui de *Cour foncière* (1).

Dans un tel ordre de choses, toute loi générale, et commune à toute la nation, était impossible; et tant que cet instrument de l'ordre social ne fut pas rétabli, les rois ne pouvaient disposer que du revenu de leurs domaines toujours insuffisants, et des devoirs féodaux toujours précaires et incertains. Si des prétextes plus ou moins plausibles les enhardirent quelquefois à établir de leur autorité privée des taxes sur les peuples, les murmures universels les forcèrent à renoncer à ces usurpations dangereuses (2).

L'histoire particulière de chaque nation fourmille d'exemples de pareilles entreprises, toujours tentées et toujours repoussées. Cette lutte ne fut terminée que par la convocation des députés des villes et des communes dans le conseil général du roi, du clergé et des barons, qui alors forma le conseil général de la nation.

Les villes d'Angleterre furent convoquées en

(1) Robertson, Introd. à l'Hist. de Ch. V, t. 1.

(2) Mém. de Sully, t. 3, liv. 23, pag. 51.

1225 (1); celles d'Allemagne en 1293; celles de France en 1302, et celles d'Espagne en 1350 (2).

Cette innovation, dans le système politique, ne porta aucune atteinte au principe féodal, qui voulait que chaque homme ne pût être gouverné et taxé que de son consentement; mais elle le modifia dans un point essentiel, et indispensable à l'établissement de l'ordre public. Au lieu du consentement de chaque individu, auparavant nécessaire pour l'obliger au delà des devoirs féodaux, on n'exigea que le consentement de l'ordre auquel il appartenait. Ainsi, le consentement du clergé obligea tous ceux qui en faisaient partie. Le consentement des barons obligea les seigneurs de fiefs ou les nobles; et le consentement des députés des villes obligea les villes et les communes, ou le tiers-état.

La présence des députés des villes et des communes dans le conseil national y produisit des effets différents, suivant le caractère des divers peuples.

(1) Il paraît que la première convocation des communes d'Angleterre fut due aux barons qui prirent les armes contre Henri II; mais cette convocation n'eut pas de suite. Elle n'eut lieu pendant long-temps que par intervalle, et ne fut définitivement régularisée qu'en 1297. (*Hist. du revenu public d'Angleterre*, par Sinclair, tom. 1.)

(2) Robertson, *ibid.*

En Angleterre elle fortifia les barons contre l'autorité royale, et opposa une résistance efficace aux usurpations des rois.

Peu de temps après l'admission des communes dans le parlement d'Angleterre, plusieurs statuts ordonnèrent : qu'aucun aide ou taillage ne serait levé; qu'aucune charge ne pourrait être mise sur le commerce; que les villes et les bourgs ne pourraient être imposés que par leurs représentants en parlement : enfin lorsque le parlement accorda des tributs à Henri IV, il ne lui permit de disposer que de 6000 l. st., affecta le surplus aux besoins publics, et nomma des commissaires chargés, sous leur responsabilité, de veiller à la perception et à l'emploi de ce surplus, et de lui en rendre compte.

Les états-généraux de France imitèrent d'abord la conduite du parlement d'Angleterre.

Douze ans après leur admission aux états-généraux, les communes formèrent une association particulière avec les nobles pour défendre leurs droits et leurs privilèges mutuels contre les procédés arbitraires de la couronne.

Dans les états de 1338 il fut statué, en présence de Philippe de Valois, qu'il ne serait levé sur le peuple aucun impôt sans son consentement.

Enfin, en 1355, les états-généraux firent des réglements sur la manière de lever les taxes, et en

conférèrent la perception à des commissaires de leur choix (1).

Ainsi, dans les premiers temps de l'admission des communes dans le conseil national des deux peuples, on trouve les mêmes principes, le même esprit, la même conduite, et les mêmes résultats.

Mais la situation physique des deux pays, la guerre meurtrière qu'ils se firent pendant près d'un siècle, la diversité de leurs succès eurent une influence contraire sur leur système politique.

L'Angleterre, à l'abri de toute invasion étrangère, vit sans crainte et même avec satisfaction l'ambition de ses rois se diriger vers le continent; elle les seconda de tous ses moyens autant par politique que par vanité, et s'associa en quelque sorte à leurs triomphes. Les rois, engagés dans des guerres étrangères, ne furent ni assez imprudents ni assez téméraires pour se livrer à des querelles domestiques qui auraient nui à leurs vues ambitieuses et à leur projet favori de conquête sur le continent.

De sorte que la guerre étrangère mit l'Angleterre à couvert des usurpations de ses rois.

La France, au contraire, toujours en butte aux invasions de l'étranger, intéressée dans toutes les

(1) Robertson, *ibid.*

guerres continentales, long-temps accablée de revers funestes, et dévastée sur tous les points de son territoire, fut entraînée par la force des choses dans la dépendance de ses rois, et forcée de dissimuler les usurpations que la nécessité semblait justifier.

Cette diversité de situation et d'événements imposa aux rois d'Angleterre la nécessité de respecter ou du moins de ne pas violer trop ouvertement les droits et les libertés de leur pays, et facilita aux rois de France l'usurpation des droits et des libertés du peuple français.

Charles VII parvenu à remonter sur le trône, à chasser les Anglais du royaume, à le pacifier, conserva lors du licenciement des troupes (en 1445) 9000 hommes de cavalerie et 16,000 hommes d'infanterie; et pour couvrir cette dépense permanente il rendit perpétuelle la taille générale, et fut le premier roi de France qui, par un édit émané de son autorité, et sans le consentement des états-généraux, leva des subsides sur le peuple.

Cette mesure, tout attentatoire qu'elle était à la constitution nationale, n'éprouva aucune résistance. Les prétextes les plus spécieux semblaient la justifier. La nécessité d'un corps d'armée toujours prêt à défendre le royaume contre l'invasion des Anglais, l'avantage que le peuple trouvait à

être dispensé du service militaire, furent préconisés par le roi et sentis par le peuple ; et il faut convenir que si cette mesure eût été prise par les états-généraux, si elle eût été environnée des précautions nécessaires pour en prévenir le danger et les abus, elle eût été digne de toute sorte d'éloges, et eût mérité à ce siècle la reconnaissance et l'admiration de la postérité.

Ici finit, sous le rapport du revenu public, le système féodal, et commence un nouvel ordre social entièrement différent de ceux qui l'avaient précédé.

Cette révolution dans le système du revenu public et dans le système politique ne fut pas particulière à la France ; elle fut commune à tous les états de l'Europe, et se fit peu à peu dans chacun à mesure que les lumières se propagèrent, que les principes firent des progrès, et que l'ordre public fut mieux étudié et mieux connu.

Partout les devoirs féodaux furent convertis en tributs réguliers et permanents, partout le service personnel et gratuit fut remplacé par un service salarié, partout des tributs furent imposés pour acquitter ces salaires; il n'y eut de différence que sur la manière de convertir et d'imposer, sur la nature et le mode de contribution, sur le nombre et l'espèce des contribuables.

Ainsi disparut le système du revenu public assis



sur le service personnel et gratuit, si fécond en orages politiques, en oppressions publiques et privées, si funeste à la civilisation, et si honteux pour l'espèce humaine.

Ainsi les révolutions du moyen âge, comme celles de l'antiquité, prennent leur source et dérivent, pour ainsi dire, nécessairement du système du revenu public. D'autres causes ont pu y concourir sans doute; mais il est impossible de ne pas voir que le revenu public y a eu la plus grande part, et doit en être regardé comme le principal mobile et la cause immédiate.

Le quinzième siècle vit s'élever un nouveau système de revenu public dont l'histoire du monde n'offre ni modèle ni exemple. Il donna à l'ordre social une nouvelle direction, créa une puissance publique, imprima le mouvement au travail, à l'industrie, au commerce et aux arts, et eut la plus heureuse influence sur l'état social et la civilisation de l'espèce humaine. Il ne lui a manqué, pour faire jouir les hommes de tous les bienfaits du pacte social, que d'être garanti des abus qui l'environnent, et dont il est malheureusement trop susceptible.

Revenu public des peuples modernes, assis sur les facultés individuelles.

Ce système consista d'abord à solder le service militaire, ensuite à salarier tous les services publics, et à imposer cette solde et ce salaire sur les fortunes privées. Il prit sa source dans la conver-

sion des devoirs féodaux en prestations pécuniaires, conversion qui, comme nous l'avons vu, avait fait toute l'occupation des gouvernements pendant les treizième et quatorzième siècles. Ces deux idées se touchent de si près, se déduisent si bien l'une de l'autre, qu'elles durent se succéder rapidement, et, pour ainsi dire, sans intervalle.

Créa une force publique permanente.

Les peuples virent sans inquiétude, et même avec satisfaction, l'institution d'une force permanente et soldée qui les dispensait du service militaire, et leur permettait de se livrer à des occupations plus lucratives et moins périlleuses, qui assurait une prépondérance absolue à l'autorité protectrice des rois sur l'autorité oppressive des seigneurs, qui investissait le trône d'une puissance assez forte pour se faire redouter au dehors et respecter au dedans, pour vaincre les résistances, assujettir les passions au frein salutaire des lois, et réprimer les atteintes qui pouvaient y être portées.

Les seigneurs ou l'ordre de la noblesse n'aperçurent pas dans le premier moment les suites de cette institution, et ne prévirent pas le coup fatal qu'elle devait porter à leur puissance, ou plutôt à leurs usurpations. Satisfaits d'être soulagés du fardeau accablant du service militaire gratuit, séduits par l'espoir de recevoir un salaire du même service qu'ils faisaient gratuitement, peu ou presque point atteints par les tributs destinés

à l'acquitter, ils ne s'opposèrent point à son établissement, et furent au contraire ses plus zélés partisans et ses plus fermes appuis.

Le clergé, qui se prétendait exempt du service militaire, soit à cause de ses devoirs religieux, soit en vertu de priviléges spéciaux; qui par conséquent ne fut point assujetti aux tributs destinés à solder le service militaire, vit cette innovation avec indifférence.

Ainsi le revenu public qui, dans le moyen âge, consistait dans le domaine des rois et les devoirs féodaux, ou le service personnel et gratuit, et qui chez les peuples de l'antiquité se composait principalement des dépouilles des vaincus et des tributs des peuples subjugués, fut assis au quinzième siècle sur les fortunes privées, et s'étendit successivement sur l'universalité des richesses nationales.

Si les rois n'eussent point abusé de cette précieuse institution, s'ils n'eussent pas détourné le revenu public de sa destination, s'ils l'avaient uniquement employé à garantir l'état des invasions étrangères, et à réprimer au dedans l'oppression particulière, leur puissance se fût étendue, consolidée, affermie; l'indépendance des nations fût devenue la loi générale et commune de tous les peuples; la sûreté individuelle, la propriété auraient reçu une protection efficace, et l'ordre

social, pour la première fois depuis l'origine du monde, eût atteint son véritable but.

Mais dans quelles institutions le mal n'est-il pas à côté du bien, et n'en détruit-il pas ou du moins n'en balance-t-il pas les avantages?

Abus de cette force.

A peine les rois eurent-ils le sentiment de leur force, que l'esprit de conquête jusqu'alors si fatal à l'espèce humaine se ralluma dans leur cœur, réveilla leur ambition, et consacra à la domination et à la dévastation le revenu public destiné à la conservation et à la défense des états et des peuples.

La guerre étrangere nécessita l'augmentation de la force salariée et l'accroissement des tributs nécessaires pour acquitter ce salaire.

Alors s'éleva entre les peuples et les rois une lutte violente sur la nature des tributs publics. Les peuples ne voulaient être imposés que de leur consentement, et les rois les plus arbitraires n'osaient méconnaître ouvertement un droit aussi ancien et aussi bien établi.

Henri VIII, le plus ambitieux des rois qui ont gouverné l'Angleterre, qui fit fléchir l'autorité nationale devant sa volonté, qui viola les devoirs les plus sacrés de la société, de la royauté, de l'humanité, fut obligé de désavouer la proclamation qu'il avait publiée pour lever des contributions sur les peuples sans leur consentement, et de pro-

mettre solennellement qu'il ne porterait jamais atteinte aux libertés du royaume (1).

Après la mort de Charles-le-Téméraire, duc de Bourgogne, Marie, sa fille unique, fut forcée de donner aux états des Pays-Bas la fameuse charte appelée *le grand privilége,* dans laquelle il fut dit :

« Sans l'avis des états, la duchesse ne peut » lever des subsides, faire la guerre, changer la » monnaie » (2).

En France même, malgré le succès des entreprises de Charles VII, et le despotisme absolu de Louis XI, Philippe de Commines réclama les droits du peuple dans les états de Tours; soutint, en présence de Charles VIII, qu'*il n'y avait prince qui eût puissance de lever des impôts sur les sujets, sinon de leur consentement;* et les états cassèrent plusieurs actes arbitraires de Louis XI (3).

Ainsi prédominait partout l'opinion que les

(1) Hist. du rev. public d'Angl., par Sinclair, t. 1.

(2) Tableau de l'Hist. gén. des Prov.-Unies, par Cérisier.

(3) On flétrit la mémoire des exécuteurs de ses injustices, on déchargea les peuples d'une partie des tailles, et l'on convertit la perception des droits sur les menues denrées en augmentation ou crue des tailles. (*Mém.* de Commines.)



peuples ne pouvaient être imposés que de leur consentement.

Mais cette opinion ne fut qu'une faible digue contre les entreprises successives des rois. Les secours dont ils avaient besoin pour suivre leurs vues et leurs projets de domination, secours qu'ils n'osaient demander aux peuples, ils les arrachaient par des voies détournées, par des exactions, par des violences, par tous les moyens que la force mettait en leur pouvoir.

Les rois d'Angleterre demandaient des bénévolences qui, libres en apparence, étaient forcées en effet, parce qu'ils menaçaient de faire marcher à la guerre ceux qui refusaient de contribuer.

Ils contraignaient ceux qui avaient 40 liv. st. de revenu, à se faire recevoir chevaliers, et leur extorquaient, sous ce prétexte, des sommes considérables.

Ils affaiblissaient la monnaie.

Ils faisaient des emprunts forcés, et faisaient emprisonner ceux qui refusaient de fournir la somme à laquelle ils étaient taxés (1).

Les ducs d'Autriche et de Bourgogne employaient également toutes sortes de vexations

(1) Hist. du rev. pub. d'Angl., par Sinclair.

pour extorquer de l'argent aux peuples de leur domination (1).

Les rois de France suivirent un plan mieux concerté et moins dangereux; ils laissèrent jouir le clergé et la noblesse du droit de n'être imposés que de leur consentement; et, certains de la complaisance de ces deux ordres, ils imposèrent arbitrairement le tiers-état, et s'arrogèrent le droit d'établir des impôts sans le consentement des peuples et sans le concours des états-généraux.

Les autres états de l'Europe, à mesure qu'ils remplacèrent le service personnel et gratuit par le service salarié, suivirent la même marche et se conduisirent de la même manière.

Résultat de ces abus.

Mais, quel fut le résultat de ces entreprises hardies et violentes?

---

(1) « Philippe II, dit sir Walter Raleigh, entreprit de » se faire non-seulement monarque absolu des Pays-Bas, » comme les rois d'Angleterre et de France, mais comme » le sultan de Constantinople, et de fouler sous ses pieds » leurs lois fondamentales, leurs priviléges et leurs droits.» (*Préf. de l'Hist. du monde.*)

(*Tabl. de l'Hist. des Provinces-Unies*, par Cérisier.)

Les exactions auxquelles se livraient les gouverneurs autrichiens, hâtèrent les pas rapides que les Suisses firent vers l'indépendance. (*Mémoire sur les impôts*, t. 1, pag. 149.)

Le renversement des gouvernemens oppresseurs.

La Suisse secoua le joug des ducs d'Autriche, et ne reconnut d'autre autorité que celle qu'elle établit librement et volontairement.

Les Provinces-Unies renversèrent la tyrannie de Philippe II, et se placèrent au rang des peuples libres et indépendants.

Les tributs arbitraires que Charles I[er] extorqua du peuple anglais furent la première cause de ses malheurs. La liberté publique qu'il avait opprimée ensanglanta le trône, abolit la monarchie et couvrit l'Angleterre de deuil et de calamités. De si grands excès présageaient l'avenir le plus funeste; mais, au grand étonnement du monde entier, ce choc affermit les droits du peuple et la prérogative du monarque, et leur sage combinaison a été le mobile de la haute prospérité à laquelle l'Angleterre est parvenue (1).

---

(1) « C'est un bonheur singulier, dit Sinclair, que toutes » les entreprises faites sur les droits et les libertés du peuple » anglais, aient toujours produit un résultat contraire.

» Les crimes et la tyrannie de Jean (Sans-Terre) donnèrent naissance à la grande charte.

» Les extorsions d'Édouard I[er] firent porter le fameux » statut *de Tallagio non concedendo*, un des événements » les plus importants de ce pays.

» Les exactions que les premiers princes de la maison de » Stuart s'efforcèrent d'établir, jointes à l'opiniâtreté, à la » bigoterie et à l'entêtement de Jacques II, produisirent

Mais ce peuple idolâtre de ses droits, qui avait si sévèrement puni l'atteinte que ses rois y avaient portée, ne sut pas respecter ceux de ses colonies d'Amérique. Ébloui de sa vaste puissance, il insulta à leur faiblesse, et crut pouvoir sur elles ce que ses rois n'avaient pas pu sur lui. Son erreur fournit encore un nouveau monument de l'impuissance et de la fragilité des gouvernements oppresseurs. Les États-Unis d'Amérique, après une lutte longue, opiniâtre et sanglante, brisèrent les liens qui les unissaient à la mère-patrie, et le Nouveau-Monde vit, pour la première fois, le spectacle imposant et majestueux d'un peuple qui, par son courage, sa patience et son dévoûment, avait conquis sa liberté; et qui, par sa sagesse, sa modération et le sentiment éclairé de ses droits, mérite l'estime et l'admiration de tous les peuples de la terre.

Les rois de France ne conçurent ni effroi ni alarmes de l'orage qui grondait autour d'eux. Long-temps ils firent peser sur les peuples l'insupportable fardeau de leur ambition, de leur

» une révolution également favorable à nos libertés civiles » et religieuses, et à l'établissement d'une forme de gouvernement le plus parfait en théorie et le plus heureux » en pratique qui ait jamais existé. »

(*Hist. du rev. pub. d'Angl.*)

prodigalité et de leurs vices. Ils croyaient, dans leur aveugle sécurité, que leurs abus étaient des droits sacrés, et la patience du peuple un devoir religieux.

L'oppression trouva son terme dans ses excès. La secousse fut d'autant plus terrible, que l'édifice avait des fondements plus solides et mieux cimentés; elle renversa le trône; ensevelit sous ses ruines le monarque, ses défenseurs naturels, ses aveugles partisans et ses amis éclairés. Elle produisit des malheurs inouïs; mais quelqu'opinion qu'on se forme des causes, de la marche et des effets de cette révolution sanglante, la postérité y puisera d'utiles et de salutaires leçons sur la nature des droits sociaux, sur le danger d'y porter atteinte, sur les devoirs des gouvernements, et sur l'indispensable nécessité d'administrer pour l'intérêt et le bonheur du peuple.

Ainsi, depuis trois siècles, les efforts des gouvernements pour grossir le revenu public sans le consentement des peuples, ont produit partout la même catastrophe, partout entraîné la chute du pouvoir arbitraire et absolu, et révélé au monde les droits des peuples et les devoirs des gouvernements; droits et devoirs plus ou moins bien garantis par les constitutions modernes, mais qui, bien ou mal stipulés, reposent sous la sauvegarde des calamités qui suivent leur infraction.

Pourquoi le revenu public des peuples conquérants entraîna-t-il la ruine des empires de l'antiquité, et pourquoi le revenu public des peuples modernes n'a-t-il détruit, et renversé que les gouvernements qui en ont abusé?

Les révolutions modernes, comparées dans leurs effets à celles de l'antiquité, offrent des circonstances dignes d'être remarquées.

Les révolutions anciennes reçurent l'impulsion des attaques de l'étranger, frappèrent également les peuples et les gouvernements, et firent passer les uns et les autres sous la domination étrangère.

Les révolutions modernes dirigées par les peuples contre leurs gouvernements, et pour ainsi dire domestiques, ne furent fatales qu'aux gouvernements, et respectèrent l'existence politique des peuples.

A quoi faut-il attribuer des résultats si différents? Ce n'est pas à la différence des causes qui produisirent ces révolutions. Toutes dérivent principalement de l'épuisement ou des excès du revenu public, opéré ou nécessité par la passion des conquêtes. Pourquoi donc l'identité des causes n'a-t-elle pas produit des effets identiques? Serait-ce s'abuser que d'en chercher la raison dans la différence du système du revenu public des peuples anciens et modernes.

Les dépouilles des vaincus et les tributs des peuples subjugués composaient la presque totalité du revenu public des peuples dominateurs de l'antiquité. Dès que les peuples tributaires secouaient le joug, dès que les dépouilles des vaincus n'arri-

vaient plus dans le trésor public, ou que celles qui y avaient été accumulées étaient épuisées, les peuples dominateurs se trouvaient sans ressources, ou du moins leurs ressources n'étaient plus en proportion avec l'étendue de leur domination; et, attaqués de toutes parts, ils étaient forcés de subir le joug qu'ils avaient fait porter aux autres peuples.

Il n'en est pas de même du revenu public des peuples modernes. Ce revenu est une portion des fortunes particulières; il ne peut s'épuiser que par la ruine entière de l'état, épuisement à peu près impossible pour les nations qui ont un territoire de quelqu'étendue, une population proportionnée à cette étendue, et des richesses relatives à la grandeur de leur population.

Le système du revenu public des peuples modernes est donc aussi favorable à la conservation et à l'affermissement des états modernes, que celui des peuples anciens était propre à faciliter leur invasion et leur asservissement.

Ce résultat du revenu public par rapport aux états anciens et modernes est en sens absolument inverse par rapport à la stabilité des gouvernements.

Le revenu public des peuples anciens étant perçu, pour ainsi dire, hors de l'état, les gouvernements pouvaient en abuser sans aucun risque,

sans le moindre danger, sans craindre de se trouver en contact d'intérêt avec les peuples.

Le revenu public des peuples modernes, au contraire, étant pris sur la fortune particulière des individus, est dangereux et funeste aux gouvernements qui en abusent, qui l'épuisent pour satisfaire leur ambition ou contenter leurs vices. Son excès attaque les propriétés, l'aisance et souvent les besoins des peuples. Parvenu à ce période, il suscite aux gouvernements des ennemis implacables dans tous ceux qu'il opprime. La majesté du pouvoir qui les environne, la foule des favoris, des courtisans, des ambitieux, de tous ceux qui flattent leurs volontés et leurs caprices, le dévoûment de la force armée, l'habitude de l'obéissance, le besoin du repos sont alors de faibles remparts contre l'action de tous les intérêts privés, de toutes les forces particulières, de toutes les volontés individuelles. Malheur aux gouvernements modernes qui tombent dans la disgrâce des peuples, qui provoquent leur haine par le ressentiment de leur misère, et s'exposent aux traits de leur colère et de leur vengeance.

Cette diversité d'influence du revenu public ancien et moderne sur les révolutions des empires précise bien la nature, le caractère et les propriétés de l'un et de l'autre, et ne permet ni de les assimiler ni de les confondre.

Cette disparité, tout essentielle qu'elle est, n'a point encore été aperçue et n'est point entrée dans la comparaison des temps anciens et modernes; et cette inattention a été la source d'une foule d'erreurs graves dans les sciences politiques, dans la direction des affaires générales, et même dans la conception et la combinaison des intérêts sociaux et des rapports politiques.

Les philosophes, les écrivains, les législateurs, les gouvernements, tous ceux qui ont de l'influence sur les hommes par leurs écrits, leurs opinions ou leur autorité, nous imposent encore les anciens pour modèles, exaltent sans cesse leurs lois, leurs mœurs, leurs usages, leur esprit et leur caractère, et ne voient rien au-dessus de Sparte, d'Athènes, et de Rome. Dans leur enthousiasme pour les anciens, ils reprochent aux modernes la petitesse de leurs projets d'ambition et de grandeur, la faiblesse de leurs mesures, l'impuissance de leurs moyens, leur stérilité en grands hommes; ils n'envisagent d'autre gloire que la gloire militaire, et ne connaissent de grand capitaine qu'Alexandre, Annibal et César. Ils ne considèrent ni les motifs de la passion des anciens pour la guerre, ni les causes qui produisirent un si grand nombre d'hommes de guerre, ni les circonstances qui leur donnèrent une si grande supériorité dans ce genre de gloire; ils n'aperçoivent pas les obstacles insurmontables

qu'oppose aux modernes la disparité du régime économique, des besoins généraux et privés, des ressources communes et individuelles, du revenu général et public, et ils s'étonnent qu'il n'y ait point de ressemblance entre des hommes et des choses essentiellement disparates.

Les héros de l'antiquité, plus célèbres que dignes d'être célébrés, n'imposaient point sur leur patrie les besoins de la guerre, les frais de leur succès et l'insupportable fardeau de leur gloire. La guerre non-seulement nourrissait la guerre, mais même faisait le fond principal de la subsistance, des ressources et des richesses du peuple vainqueur. Elle était une sorte d'industrie générale et particulière, utile aux soldats, aux citoyens et à l'état. Doit-on après cela s'étonner si elle excitait l'émulation universelle et produisait ces génies supérieurs qui imposent à l'imagination, et ne doivent cependant leur célébrité qu'aux circonstances et aux temps dans lesquels ils ont vécu.

Si ces grands hommes n'avaient pu faire la guerre qu'avec la fortune des particuliers et en imposant les besoins des individus; si la solde n'eût offert que la plus petite partie du salaire que le soldat eût trouvé dans les ateliers de l'industrie; si la guerre eût été ruineuse pour le soldat, le peuple et l'état; si elle eût fait verser partout des larmes de douleur et de désespoir; si elle eût été pour

les vainqueurs et les vaincus un malheur public et le plus grand des fléaux, elle n'eût enflammé ni l'ardeur des soldats, ni le courage des chefs, ni le génie des généraux; et les fastes militaires des peuples de l'antiquité ne différeraient guère des fastes militaires des peuples modernes.

N'envions donc pas aux peuples anciens cette gloire militaire qui leur fut avantageuse, parce qu'elle fut la source de leurs richesses, de leur puissance et de leur splendeur, et qui cependant fut impuissante pour leur défense et leur conservation. Elle serait funeste aux peuples modernes qui ont fondé leur subsistance, leur richesse et leur puissance sur le travail, l'industrie et le commerce, qui ne peuvent fleurir et prospérer que par les vertus civiles et paisibles des gouvernements et des peuples.

Les gouvernements modernes ne méconnaissent point ouvertement ces vérités; ils savent bien que la gloire et la prospérité des peuples ne consistent plus aujourd'hui à étendre les limites des empires, à entasser conquête sur conquête, à envahir le monde. Ils n'ignorent pas que les modernes Alexandre s'épuiseraient à chaque victoire, se ruineraient à chaque conquête, et seraient d'autant moins puissants que leur domination serait plus étendue; et s'ils pouvaient s'abuser sur ce point, le

tableau de la dette publique des états modernes serait plus que suffisant pour dissiper leur illusion.

Le revenu public moderne, consacré à conquérir le monopole du commerce général.

Mais l'évidence de cette illusion n'a point encore été assez puissante pour les déterminer à se dépouiller de l'esprit de conquête, si funeste aux peuples qu'il appauvrit, si peu utile à leur gloire et si dangereux pour leur sécurité. L'ambition est aujourd'hui comme dans l'antiquité la passion dominante des gouvernements, quoique les moyens de conquérir ne soient plus les mêmes, quoique les conquêtes n'offrent plus les mêmes avantages, quoique les conquérants trouvent des obstacles sans cesse renaissants dans l'intérêt et dans la volonté des peuples; mais les passions ne font que s'irriter par les difficultés, et marchent à leur but par les routes les plus éloignées et souvent les plus opposées à leurs vues et à leurs intérêts.

Ce ne sont plus les dépouilles des vaincus et les tributs des peuples subjugués que les gouvernements modernes ambitionnent; ce seraient de faibles indemnités pour les dépenses excessives de la guerre. Ce sont les richesses du commerce du monde qu'ils veulent envahir et posséder exclusivement : c'est l'esprit de conquête qu'ils se flattent d'associer à l'esprit du commerce, tout incompatible qu'est cette monstrueuse association; et cette nouvelle direction imprimée à l'ambition, n'a pas été moins funeste à la prospérité des peu-

ples modernes que la passion des conquêtes aux peuples de l'antiquité.

La découverte du Nouveau-Monde, le passage aux Grandes-Indes par le cap de Bonne-Espérance, offraient au commerce des peuples de l'Europe une assez belle moisson de richesses, si ces peuples eussent mieux connu la nature et les bienfaits du commerce; mais leurs premiers efforts, guidés par la vengeance et la haine, les égarèrent, et l'expérience la plus funeste, et le progrès des lumières ne les ont pas encore détrompés, ni pu les ramener dans la route de leurs véritables intérêts.

Les Provinces-Unies, obéissant à l'impulsion d'une vengeance légitime contre leurs anciens oppresseurs, les poursuivirent dans les deux mondes. Le succès couronna leur audace. Elles conquirent sur eux de riches établissements de commerce, ne négligèrent rien pour s'en assurer la possession exclusive, et dirigèrent vers le monopole toutes leurs vues et toutes leurs combinaisons.

L'Angleterre, éblouie par l'éclat des succès de la Hollande, la suivit de près dans la même carrière, obtint les mêmes avantages et les attribua également au monopole.

Les autres puissances de l'Europe, frappées de l'élévation rapide de la puissance des Provinces-Unies et de l'Angleterre, depuis leurs établissements dans l'Inde et dans le Nouveau-Monde,

marchèrent sur leurs traces, imitèrent leur exemple, et fondèrent sur la conquète et le monopole leur système politique et commercial (1).

Quel a été le résultat de ce nouveau système d'ambition et d'alliance de l'esprit de conquête et de l'esprit de commerce? Les trésors de l'Europe ont été sacrifiés à la conquête des trésors de l'Inde et du Nouveau-Monde; les richesses conquises n'ont pas suffi pour payer les frais de la conquête, et les conquêtes les plus brillantes ont plongé les conquérants dans la détresse et le discrédit.

---

(1) The trade, dit Hume, was never esteemed an affair of state; till the Last Century; and there scarcely is any ancient writer ou politics, who has made mention of it.... The great opulence, grandeur and military atchievements of the two maritime powers seem first to have intrusted mankind in the vast importance of an extensive commerce.

(*Essay* 15.)

....

« Le commerce, dit cet illustre écrivain, ne fut jamais regardé comme une affaire d'état jusqu'au dernier siècle, et à peine trouve-t-on un ancien écrivain qui en ait fait mention...... La grande opulence, la grandeur et les exploits militaires des deux puissances maritimes, ont appris au genre humain toute l'importance d'un commerce étendu. »

Le monopole du commerce est une chimère; il ne peut être conquis par les armes.

Les peuples modernes n'auraient-ils pas encore poursuivi une chimère dans cette nouvelle carrière de conquête et de domination? Le monopole du commerce des peuples ne serait-il pas d'une autre nature que le monopole du commerce des particuliers? Les avantages qu'il promet ne seraient-ils pas limités par la somme de la richesse particulière de chaque peuple? Si le peuple monopoleur a la faculté d'élever le prix des marchandises qu'il fournit exclusivement aux autres peuples, le prix des marchandises qu'il reçoit de ces peuples en échange ou en paiement ne s'élève-t-il pas dans les mêmes proportions? ou s'il se refuse à l'élévation du prix des marchandises qu'il reçoit en paiement, la vente de ses marchandises n'est-elle pas arrêtée par l'impossibilité du paiement, et n'est-il pas forcé en dernière analyse de proportionner ses prix aux facultés de l'acheteur, et dans l'un comme dans l'autre cas, y a-t-il une différence bien considérable entre le commerce de monopole et le commerce de concurrence?

Il me semble que si le commerce de monopole favorisait exclusivement les peuples monopoleurs, il aurait dû dépouiller de leurs richesses les peuples qui l'ont souffert, et les concentrer toutes chez les peuples monopoleurs. On ne peut se dissimuler cependant que depuis que le monopole a fait écouler en Europe les riches productions de

l'Inde et du sol de l'Amérique, l'écoulement s'en est fait progressivement dans tous les états de l'Europe, a fécondé leur sol, encouragé leur industrie, excité tous les peuples au travail, et multiplié tous les moyens de richesse et de prospérité.

D'un autre côté nous avons vu de nos jours un des peuples les plus fortement attachés au commerce de monopole, l'Angleterre, perdre par l'affranchissement de ses colonies du continent d'Amérique une des branches les plus importantes de ce commerce, et l'Angleterre n'a point souffert de la perte de ce monopole; les monuments les plus authentiques, les témoins les plus dignes de foi et les preuves les plus certaines attestent que malgré cet échec imprévu son commerce a brillé d'un nouvel éclat.

Qu'est-ce donc que ce monopole qui ne nuit point à la prospérité des peuples qui y sont soumis, et dont la privation ne cause aucun dommage aux peuples qui le possédaient?

Ne serait-on pas excusable de penser que les lois et les propriétés du commerce des peuples ne sont encore ni bien définies, ni bien analysées, agissent sans le concours et peut-être même malgré les combinaisons les plus savantes de la force et de l'ambition, déjouent tous les calculs de l'intérêt particulier, et concourent malgré lui à la prospérité générale?

tion du travail, de l'industrie, et surtout des capitaux.

Mais le commerce du monopole offrit-il en effet aux peuples monopoleurs des avantages aussi étendus qu'on le suppose communément? Ces avantages n'ont-ils pas été plus qu'absorbés par les guerres ruineuses qu'il occasione depuis un siècle aux peuples monopoleurs? Les trésors que ces guerres ont engloutis, la dette énorme dont elles ont grevé tous les peuples, le discrédit que cette dette a jeté sur quelques-uns, et la détresse dont il les menace tous, surpassent de beaucoup les avantages réels et présumés du monopole, et ne laissent aucun doute sur l'illusion et la futilité de ces prétendus avantages.

Les richesses de l'Angleterre et de la Hollande ne sont pas dues au monopole, mais à leur système politique, et surtout à leur revenu public.

Voudrait-on enfin remonter à la source des richesses des Provinces-Unies et de l'Angleterre, si faussement attribuées au commerce du monopole, et savoir par quels moyens elles ont acquis cette immense supériorité sur celle des autres peuples? Je ne sais si je m'abuse, mais il me semble qu'elle est due tout entière à la supériorité de leur système politique, de leur administration générale et de leur revenu public.

Les Provinces-Unies, l'Angleterre, régis par un gouvernement limité, par une administration responsable, régularisée et surveillée par la publicité de la presse, tirant leur revenu public des

branches les plus fécondes du revenu national, ont dû dépasser de bien loin dans la carrière des richesses commerciales, des peuples soumis à des gouvernements absolus, livrés à des passions, à des vices, à des excès ruineux, qui distribuaient les honneurs et les récompenses aux classes oisives et inutiles, et le mépris et l'ignobilité aux classes utiles et laborieuses, qui puisaient le revenu public dans les sources les plus faciles, sans se soucier qu'elles fussent les plus ruineuses, et ne lui donnaient d'autres limites que l'impuissance ou la résistance des peuples.

Une si grande diversité de principes, de conduite et de procédés dans l'administration, a dû nécessairement produire des résultats immenses dans la fortune des peuples, et c'est s'abuser volontairement que chercher ailleurs la cause de ces résultats.

C'est à la liberté civile, garantie par la liberté publique, à la sage direction du revenu public, à la distribution éclairée des honneurs et des récompenses que les Provinces-Unies, que l'Angleterre doivent cette étonnante prospérité qui leur a donné une si grande prépondérance sur des empires beaucoup plus étendus en territoire et en population, qui les a portées tout à coup au premier rang des puissances de l'Europe, et qui enfin a manifesté cette vérité, neuve en politique,

que les états libres sont les seuls propres à conquérir les richesses par le commerce, et que la puissance consiste dans l'accumulation des richesses du commerce (1).

Combien donc les gouvernements modernes se sont abusés et s'abusent encore, en courant après le commerce de monopole, et en lui attribuant la puissance de conquérir les richesses et de fonder la grandeur des empires! Qu'ils imaginent toutes les combinaisons possibles, ils ne pourront jamais détourner le cours des richesses par le mo-

---

(1) It has become an established opinion, that commerce flourish but in a frée governement and this opinion sééms to be founded on a longer and larger experience..... if we trace commerce in its progress thro' Tyre, Athenes, Syracuse, Carthage, Venise Florence, Gênes, Antwerp, Holland, England, etc. We shall always find it to have fixt its seat in frée governements. The trée greatest tradinh towns now in the World are London, Amsterdam, and Hamburg; all frée cities, and protestant cities, that is enjoying a double liberty...... commerce before in my opinion is apt to decay in absolute governements, not because it is there less secure, but because it is less honorable.

(Essay 15.)

....

« C'est une opinion établie que le commerce ne peut » fleurir que dans un gouvernement libre, et cette opi-

nopole, ni s'enrichir par la guerre. Ils pourront, comme les anciens peuples conquérants, déplacer les richesses de circulation, transporter d'un pays dans l'autre les métaux, les productions des beaux-arts; toutes les richesses mobiles et fugitives; ils pourront asseoir la subsistance, les plaisirs, le luxe, le faste et les vices d'une population peu nombreuse, d'une métropole, d'un territoire resserré et circonscrit, sur les exactions, les dévastations, les ruines et la misère du monde entier : les Romains l'ont fait; mais la culture du sol, l'industrie des cités, les vastes spéculations du commerce, la prospérité des peuples policés, la félicité de l'individu sans nuire à l'individu, le perfectionnement de la civilisation et l'amélioration de l'espèce humaine, ce qui est bon, grand et glorieux en soi,

---

» nion semble fondée sur une longue et grande expé-
» rience. Si nous suivons le commerce dans sa marche
» par Tyr, Athènes, Syracuse, Carthage, Venise, Flo-
» rence, Gènes, Anvers, la Hollande et l'Angleterre,
» nous trouvons qu'il a toujours fixé son siége dans les
» pays libres. Londres, Amsterdam et Hambourg, les
» trois villes les plus commerçantes qui existent dans le
» monde, sont des villes libres et des cités protestantes,
» c'est-à-dire des villes doublement libres.... Dans mon
» opinion, le commerce ne peut fleurir dans les gou-
» vernements absolus, non parce qu'il y est moins en
» sûreté, mais parce qu'il y est moins honorable. »

ce qui illustre, honore et mérite les bénédictions de l'univers et l'admiration de la postérité, les richesses, le bonheur et la gloire sont hors de l'empire de la force, et ne peuvent prospérer et fleurir dans le tumulte des armes, dans le désordre des guerres, au milieu des dévastations et des ruines, sur lesquelles marchent les triomphateurs et les conquérants.

L'illusion trompeuse du commerce de monopole, n'a pas été moins funeste aux peuples modernes que l'amour des conquêtes aux peuples de l'antiquité. Si les uns y sacrifièrent le bonheur du monde, les autres y consacrent depuis un siècle leurs revenus, leurs capitaux, leurs ressources, leur crédit, et jusqu'aux espérances des générations futures.

L'aveuglement est si profond, qu'il est difficile de prévoir jusqu'où il portera ses excès. Déjà les Provinces-Unies, écrasées par le fardeau de leur revenu public, n'ont légué à la république batave que les tristes restes de leur grandeur et de leurs richesses; l'Angleterre, plus heureuse encore, voit elle-même avec étonnement le colosse de sa puissance et de ses ressources, et ne doit pas en parcourir l'étendue sans effroi. Les autres peuples de l'Europe s'agitent avec peine sous le poids énorme que le fantôme du commerce de monopole fait peser sur eux, et le philosophe interroge avec

douleur l'avenir sur la catastrophe que cette surcharge prépare à l'Europe.

Quand on calcule attentivement l'énormité du revenu public, on serait tenté de croire que le sort des peuples modernes ne diffère de celui des peuples anciens que dans le mode d'oppression.

Avantages du moderne revenu public.

Mais l'observateur éclairé aperçoit facilement les avantages innombrables du système actuel du revenu public, sur tous ceux qui l'ont précédé.

Des peuples modernes.

Les gouvernements modernes, en imposant sur les individus le paiement des dépenses publiques, ont senti qu'il était de leur intérêt de les protéger. Ce sentiment intéressé a été la sauvegarde de la sûreté individuelle, ce premier besoin de tous les hommes, mobile de leur réunion en société, principal objet de tout pacte social, et cependant oublié et méconnu dans la législation politique et civile de tous les peuples de l'antiquité et du moyen âge.

Les Romains accordaient droit de vie et de mort aux pères sur les enfants, aux maris sur les femmes, aux maîtres sur les esclaves, au général sur les soldats, au dictateur sur les citoyens. La puissance publique n'intervenait dans aucun de ces rapports sociaux, et ne prenait aucun soin de la conservation des individus. La répression des délits qui n'attaquaient que la sûreté privée n'était

pas mise au nombre des devoirs sociaux, elle était abandonnée à la poursuite de la famille ou à la générosité des citoyens.

Les barbares qui renversèrent l'empire romain, laissaient aux individus et aux familles intéressées, la vengeance des atteintes portées à la sûreté individuelle.

L'anarchie féodale ne changea rien à la police civile des barbares sur les individus. Les injures personnelles furent toujours étrangères à l'autorité publique, si l'on peut appeler de ce nom l'oppression générale.

La sûreté individuelle n'a véritablement existé, depuis l'établissement des sociétés politiques, que du moment que le système du revenu public a intéressé les gouvernements à la conservation des individus.

De cette alliance de la sûreté de l'individu avec l'intérêt des gouvernements sont résultés tous les droits individuels et sociaux, tous les rapports privés et politiques, tous les devoirs de l'individu envers la société, et de la société envers l'individu; et si leur liaison et leur dépendance mutuelle n'ont pas frappé tous les esprits, la nature des choses et la marche des événements les ont fait éclore, en ont accéléré les progrès, affermi et consolidé les fondements; on sait maintenant que si les gouvernement sont le droit de demander aux individus des

tributs pour acquitter les services qu'ils reçoivent de la puissance qui veille à leur sûreté, les individus ont également le droit de démander aux gouvernements la protection qu'ils paient, et cette réciprocité de droits et de devoirs entre les gouvernements et les peuples, forme peut-être le nœud le plus fort et le plus solide de leur dépendance mutuelle. Tous les autres chaînons dont se compose la chaîne de cette dépendance, ont pu paraître métaphysiques à ceux dont ils choquaient les opinions ou blessaient les intérêts; mais il est impossible de concevoir un gouvernement salarié sans aucun devoir envers le peuple qui le salarie, et d'admettre un gouvernement absolu avec l'assujettissement à des devoirs publics. Si toutes les questions politiques eussent été circonscrites dans ce cercle étroit, elles eussent été plus faciles à résoudre, leur solution eût été mieux saisie et moins funeste à l'humanité.

Le même intérêt qui avait déterminé les gouvernements à protéger l'individu dans sa personne, étendit leur protection sur son industrie et sur les fruits de son travail. Si la sûreté individuelle favorisait l'accroissement des tributs publics par l'accroissement des contribuables, le maintien des propriétés privées en favorisant la richesse des individus, facilitait l'augmentation du revenu public.

C'est ainsi que le revenu public moderne, en associant l'intérêt des gouvernements à l'intérêt de l'individu, a donné à l'ordre social et au système politique une nouvelle forme, un nouveau caractère, un nouveau but qu'on ne retrouve point dans le système social des peuples anciens et de ceux du moyen âge.

Il faut convenir, cependant, que cette association de l'intérêt public et privé par le système du revenu public a été jusqu'au dix-neuvième siècle toute léonine, et que les gouvernements ont constamment absorbé par leurs dépenses excessives, par leur ambition démesurée, par leurs profusions ruineuses, tout le bénéfice de l'industrie individuelle, et que, hors un petit nombre de protégés, de favoris ou de vampires, tous les autres membres de l'association politique n'en ont senti que le poids, et en ont supporté le fardeau; mais ces excès coupables ont produit la liberté, ce bien précieux qu'on ne peut chérir trop passionnément, suivant l'expression d'un des plus grands philosophes politiques du dix-huitième siècle (1); et ce nouvel élément de l'existence

(1) Hume, Essay 15. Of the protest. success. So my part, J. Esteem liberty so invaluable a blessing in society that whatewer favours its progress and security, can scarce be too foudly cherished by everi on who is a love of human-kind.



sociale a donné aux individus le même courage, la même ardeur, la même activité pour la conquête des richesses commerciales, que les anciens en déployèrent pour les dépouilles des vaincus et les tributs des peuples subjugués. Les états libres ont trouvé dans ces richesses une grandeur, une puissance, qui indiquent aux gouvernements la véritable source du pouvoir, et aux peuples leur véritable destinée.

Lorsqu'on parcourt par la pensée les progrès que l'agriculture, l'industrie et le commerce ont faits dans les Provinces-Unies, en Angleterre, en Amérique depuis la conquête de la liberté, les établissements innombrables que ces peuples ont formés sur tous les points du globe, les richesses immenses qu'ils ont accumulées, la splendeur, la puissance qu'ils ont tirées de ces richesses; lorsqu'on compare surtout l'étendue de leurs succès aux résultats des efforts des autres peuples plus puissants en territoire, en population, il est difficile de n'être pas frappé de la puissance de la liberté qui a produit de si grands phénomènes, et de méconnaître tous les avantages d'un système de revenu public, qui, en intéressant tous les gouvernements au maintien de la liberté individuelle et des propriétés privées, a donné le mouvement et l'impulsion à tant de prodiges.

Je sais bien que de si grands bienfaits ont coûté

des maux innombrables à l'humanité ; mais ces maux n'appartiennent point au système du revenu public; ils lui sont étrangers, et doivent être attribués exclusivement aux abus qu'on en a faits, abus faciles à réformer, et qui disparaîtront à mesure que les lumières feront des progrès, que la science se perfectionnera, et que les hommes plus éclairés sur leurs intérêts porteront un regard plus attentif sur les atteintes qui le menacent.

Ainsi, l'histoire générale du revenu public dans toutes les époques et chez tous les peuples dépose unanimement de son influence sur les événements politiques, sur les révolutions des empires et la destinée des peuples. Soit qu'on considère l'ordre social dans son élévation ou dans sa décadence, dans sa grandeur ou dans sa dégénération, dans les époques les plus brillantes de l'antiquité, dans l'obscure anarchie du moyen âge, ou dans les agitations intérieures des derniers siècles, le revenu public joue toujours le rôle actif, important, et pour ainsi dire principal ; et quand il ne donne pas la première impulsion, il réagit avec tant de force que le mouvement acquiert toute son intensité, toute son efficacité.

Les Perses, les Grecs, les Carthaginois et les Romains parvinrent au plus haut période de gloire et de puissance, malgré un revenu public vicieux, destructeur et ruineux; mais si ses vices, loin de

nuire à leur grandeur, lui furent utiles, ils précipitèrent leur décadence et entraînerent leur ruine avec une rapidité effrayante.

Les peuples du moyen âge s'agitèrent pendant dix siècles dans les désordres de l'anarchie, parce qu'ils n'eurent point de revenu public, et ne purent en découvrir les sources.

Enfin les peuples modernes, malgré les malheurs qui ont suivi les excès de leur système de revenu public, se sont élevés à la plus haute prospérité par la seule puissance de ce système. Population, industrie, richesses, lumières, civilisation, perfectionnement des peuples, des individus et de l'espèce humaine, tout a prospéré et fleuri, tout s'est amélioré à mesure que le revenu public, régularisé, combiné, systématisé, s'est proportionné aux besoins publics, aux facultés et aux ressources des peuples.

D'après ce témoignage éclatant et solennel de l'histoire tout entière, comment ose-t-on dire que l'on ne gouverne pas les hommes avec des principes! Comment professe-t-on encore la toute-puissance des gouvernements et la dépendance absolue des peuples, doctrine si commode pour les hommes étrangers à l'art de gouverner! Les catastrophes des gouvernements, des peuples et des siècles élèvent la voix contre cet aveugle

délire, et l'accusent de toutes les calamités du monde (1).

Les principes, si utiles aux hommes dans leur conduite privée, sont nécessairement indispensables dans la conduite des affaires publiques. Ils garantissent aux peuples une bonne administration, et aux gouvernements la confiance, l'attachement et la reconnaissance des peuples. Les gouvernements sans principes, qui marchent au hasard, qui avancent ou reculent suivant les événements, qui détruisent chaque mois le plan du mois précédent, qui ne savent détourner ou vaincre les obstacles qu'en voilant et brisant les

---

(1) Un grand poète, Pope, a tranché dans deux vers cette grande question de politique; il a dit :

« For forms of governement let fools contest:
» Whatewer is best administerd is best. »

« Que les fous disputent sur la forme des gouverne-» ments, le meilleur est celui qui administre le mieux. »

Soit : qu'on me garantisse la bonne administration, et peut-être alors deviendra-t-il indifférent de disputer sur la forme des gouvernements ; mais si la bonne administration ne peut être garantie que par la forme des gouvernements, où serait la folie de la chercher et de vouloir l'établir ?

Hume a combattu cette doctrine d'une manière différente, mais sous le même point de vue.

« But thoug, dit-il, a friend to moderation j can not » forbear condemning this sentiment and should be sorry

tables de la loi, qui inquiètent tous les citoyens sur leur sort, leur industrie et leurs propriétés, ne peuvent long-temps conserver l'affection des peuples, et doivent tôt ou tard éprouver leur ressentiment et leur vengeance.

Les principes sont à l'art de gouverner ce que la boussole est à l'art de naviguer; tous deux éclairent le pilote sage sur les écueils qui infestent la route, lui indiquent les moyens de les éviter, et lui marquent le but qu'il veut atteindre. Un gouvernement sans principes, comme un pilote sans boussole, doit difficilement échapper au naufrage.

Ne craignons donc pas de réunir les éléments

» to think, that human affairs admit of no greater stability, than what they receive from the casual humours, and characters of particular men. »

Essay. 4.

« Quoique je sois ami de la modération, dit ce profond politique, je ne puis m'empêcher de condamner » cette opinion; je serais fâché de croire que les affaires » des hommes ne sont susceptibles d'autre stabilité que » de celle que leur donnent la disposition particulière » et le caractère personnel de celui qui gouverne. »

Sans doute tous ceux que la raison et l'expérience de l'histoire ont éclairés sur l'imperfection de la nature humaine, sentiront tout ' mérite de l'opinion du philosophe historien, et ne balanceront pas à la préférer à celle du poète.

de la science du revenu public, élevés au rang des principes par l'expérience, par les lumières et par l'autorité des grands administrateurs et des bons écrivains, et tâchons d'en faire un corps de doctrine. Il sera peu utile, je le sais, aux bons administrateurs, et ne leur apprendra rien; mais s'il rend les mauvais plus attentifs à leurs devoirs, s'il peut éclairer leurs fautes, leurs méprises et leur ignorance, s'il inspire le goût et l'amour de la science à tous les fonctionnaires, pour lesquels elle est un devoir, s'il en facilite l'étude à tous ceux qui sont pénétrés de son utilité, et la rend familière à tous les bons esprits, j'aurai atteint le but que je me suis proposé, le seul que j'ambitionne; j'aurai propagé la science que je crois la plus utile au bonheur et à la prospérité des hommes réunis en société.

La science du revenu public se divise en quatre parties principales, savoir :

La législation et l'administration;

Les dépenses publiques;

Les contributions;

La comptabilité.

Ce cadre embrasse le sujet tout entier, indique la liaison et l'enchaînement de ses parties, facilite l'exposition, l'analyse, la discussion des diverses questions que chacune d'elles présente, et forme par son ensemble le tableau de la science.

ESSAI POLITIQUE

SUR

LE REVENU PUBLIC.

LIVRE PREMIER.

RÉFLEXION PRÉLIMINAIRE.

DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION DU REVENU PUBLIC.

La législation et l'administration sont faciles à distinguer et à séparer, si l'on consulte la raison et la nature des choses.

Si l'on ne considère que la raison, la nature des choses, l'ordre public et l'intérêt des peuples, il est facile de définir, de caractériser, de distinguer et de reconnaître les divers éléments dont se composent la législation et l'administration du revenu public, de poser la limite qui les sépare, et d'assigner l'objet qui leur est propre, et le but qu'elles doivent atteindre. Le législateur qui ordonne et l'administrateur qui exécute diffèrent si éminemment de caractère, de pouvoirs, d'attributions et de facultés, que toute méprise est impossible, et

qu'il paraît inutile d'arrêter l'attention sur leurs rapports particuliers, leurs devoirs mutuels et leur destination commune. La difficulté, s'il en existe, ne peut et ne doit porter que sur les points de contact et de communication qui les lient l'une à l'autre et trop souvent les confondent ensemble. Cette difficulté même n'est qu'accessoire, d'une importance secondaire, et de la nature de celles qu'on rencontre dans toutes les sciences pratiques, où la précision rigoureuse et mathématique est matériellement impossible.

Cette séparation est impossible, si l'on consulte les usages des peuples divers.

Mais si de la hauteur des vérités spéculatives on descend à la considération des faits, si l'on porte ses regards sur ce qui a été observé et pratiqué jusqu'ici, sur les lois, les coutumes et les usages des peuples divers, on est surpris de n'y trouver ni identité, ni ressemblance, ni assimilation, ni rapport, ni disposition, ni tendance à un but commun, ni dépendance et assujettissement à des règles générales et particulières. On croirait, à voir cet arbitraire universel, qu'il n'y a en cette matière ni méthodes certaines, ni règles fixes et positives, ni principes invariables et universels.

Cet étrange disparate de la raison et des faits, des règles et des usages, des principes et des lois, ne peut être ni bien embarrassant, ni bien fâcheux, ni d'une grande influence sur les bons esprits. Quelle importance peut-on accorder à des

faits incohérents, à des usages monstrueux, à des lois absurdes et oppressives ! L'espèce humaine n'est pas condamnée à vivre dans une éternité de misère et d'abjection, parce qu'elle fut long-temps malheureuse et opprimée. Ses droits au bonheur sont impérissables et imprescriptibles. La raison est la seule loi qui puisse lui imposer des devoirs immuables, et son intérêt, le lien indissoluble qui l'attache à ses devoirs. Tout ce qui n'est pas conforme à cette raison universelle, à cet intérêt général, n'oblige point, ou l'obligation qui en résulte ne dure qu'autant que l'erreur subsiste, et doit disparaître avec elle. On pourrait donc ne pas s'arrêter à ces faits, qui ne forment point d'autorité, et ne peuvent servir ni de guide ni de régulateur.

Mais l'expérience des siècles a toujours, malgré son imperfection, je ne sais quoi d'auguste et de solennel qui impose à l'imagination tant qu'on ne l'a pas considérée de près; et il semble que les vérités modernes ont besoin, pour être crues et accueillies, du parallèle des erreurs anciennes.

Parcourons donc l'histoire générale du revenu public, et voyons quels ont été les usages des peuples anciens et modernes sur la législation et l'administration du revenu public.

Dans ces usages il faut distinguer ceux des peuples soumis à des gouvernements absolus, de ceux que les peuples libres ont observé.

Les usages des peuples soumis au despotisme ne sont d'aucun poids.

Les peuples anciens et modernes qui ont vécu ou qui vivent sous un gouvernement absolu, ne méritent ni attention, ni considération, et ne peuvent être consultés sous aucun rapport.

Le gouvernement absolu ne peut offrir des lumières sur aucun point de législation, d'administration et de politique, parce que son caractère est de ne connaître, de ne suivre, de ne pratiquer aucune règle. S'il s'assujettissait à des lois, si sa volonté d'hier enchaînait sa volonté d'aujourd'hui, s'il ne pouvait pas tout ce qu'il veut chaque jour, chaque heure, chaque minute, il cesserait d'être absolu; il serait limité, et cette limitation le dénaturerait, paralyserait ses facultés, l'énerverait et finirait par le détruire. Le pouvoir absolu repose sur l'arbitraire, ce mobile puissant de la terreur, et ne peut se conserver et se maintenir que par elle; s'il rassurait les esprits, s'il s'imposait des devoirs, s'il reconnaissait dans une autorité quelconque le pouvoir de le contraindre à les remplir, c'en serait fait de son autorité et de sa puissance.

C'est une erreur grossière en politique que de croire que le despotisme admet des gradations, et peut être limité et restreint sur quelques points, illimité et absolu sur tout le reste. L'autorité, assez forte pour se faire obéir dans quelques cas, obtiendra constamment l'obéissance dans tous. Si

l'obéissance pouvait lui être refusée quelquefois et dans quelques cas, elle lui serait toujours disputée et rarement accordée. Regarder le pouvoir tempéré par la religion, par les mœurs, par l'opinion publique, qui, chez les peuples éclairés, ont une si grande influence sur la conduite des gouvernements, comme un despotisme limité, c'est s'égarer volontairement; c'est supposer que le despote sacrifie toujours ses passions à l'intérêt des peuples, ses caprices à leurs besoins, sa volonté à leur opinion; c'est supposer qu'il est toujours éclairé, juste et bon; c'est en faire un Dieu, et il n'y a effectivement qu'un Dieu dont la puissance n'a pas besoin d'être limitée, ou qui puisse la limiter de son propre mouvement. On ne peut donc reconnaître en théorie de despotisme limité, et il n'a jamais existé de fait. Tout pouvoir illimité ou mal limité est absolu, ou ne tarde pas à le devenir; et tout pouvoir cesse d'être absolu quand il est forcé de reconnaître des limites. Il n'y a jamais eu, et il n'y aura jamais dans le fait que deux sortes de gouvernements : l'arbitraire et le limité, ou le despotisme et la liberté.

Ce n'est pas que le pouvoir absolu veuille toujours tout ce qu'il peut, et fasse constamment tout ce qu'il veut. Il est souvent forcé de se soumettre à des préjugés, à des superstitions, quelquefois même à de certaines formes. Mais sa sou-

mission n'est qu'apparente, ne l'oblige à rien et ne le lie point. Entre mille exemples qu'on en peut citer, j'en choisirai un qui appartient au sujet que je traite et qui explique parfaitement ma pensée.

Le grand-seigneur, quoique maître de la personne, de la fortune et de la vie de ses sujets, ne peut établir aucune nouvelle taxe. Chaque prince ottoman, qui en a fait la tentative, a été forcé de l'abandonner, ou a éprouvé le fatal effet de sa persévérance.

Qui ne serait tenté de croire, d'après cela, que le pouvoir du sultan n'est pas absolu, qu'il est limité sur le revenu public, et qu'à cet égard, du moins, il ne peut pas tout ce qu'il veut?

Cependant cet obstacle ne l'arrête point, et ne l'empêche pas d'épuiser la fortune de ses sujets, et d'en disposer comme il lui plaît. Il est seulement obligé d'user de ruse et de dissimulation, et de prendre des routes détournées, pour arriver à son but.

Il souffre que les bachas ou gouverneurs des provinces oppriment les peuples par toutes sortes d'avanies et d'exactions; et, lorsqu'ils se sont enrichis par les moyens les plus odieux, il les rappelle de leurs gouvernements, s'empare de leurs trésors, aux grands applaudissements des peuples

opprimés et ruinés, et perçoit ainsi des tributs plus considérables que ceux qu'il aurait perçus s'il avait pu les imposer directement sur les peuples. La barrière qui semblait devoir s'opposer à l'accroissement arbitraire du revenu public dans le gouvernement absolu du grand-seigneur, n'est donc qu'un vain simulacre pour tromper la crédulité des peuples et insulter à leur misère (1).

Il serait donc absurde de chercher dans un pareil ordre de choses les lois qui doivent régir le revenu public. L'ordre ne peut pas exister avec l'arbitraire, ni la justice avec la toute-puissance, ni la raison avec la force. Il faut détourner ses regards de ces peuples malheureux, qui portent tout le poids de l'état social, sans participer à ses bienfaits.

Les usages des peuples libres de l'antiquité ne sont pas plus imposants.

Les peuples libres anciens et modernes peuvent seuls être consultés sur les véritables rapports de la législation et de l'administration du revenu public, parce qu'eux seuls en ont pu sentir le besoin et en éprouver l'utilité.

Mais la plupart nous offrent eux-mêmes bien peu de lumières, soit parce qu'ils se sont trouvés dans des situations particulières, soit parce qu'ils vivaient dans des siècles d'ignorance et de

(1) Hist. d'Angleterre, par Hum., règne d'Elisabeth, chap. 7.

barbarie, soit parce qu'ils furent forcés de céder à l'empire des circonstances, toujours funeste à l'ordre public, et la cause malheureuse de toutes les oppressions et de toutes les calamités sociales.

Les peuples libres de l'antiquité ne donnèrent jamais une attention bien marquée au revenu public, et ne le regardèrent pas comme une des grandes affaires de l'état; presque toujours ils en abandonnèrent le soin à l'administration générale. A Athènes, à Carthage, à Rome surtout, le sénat disposait du revenu public, et faisait exécuter ses décrets par des magistrats sous ses ordres et dans sa dépendance. Si quelquefois le peuple dans ses assemblées générales en prit connaissance, c'est que tout ressortissait à sa puissance suprême, c'est qu'il s'agissait de cas extraordinaires et nouveaux, ou de dispositions particulières et insolites (1); mais il n'en fit jamais un sujet ordinaire et habituel de législation.

Cette indifférence des anciens peuples libres, sur une branche du pouvoir si importante par

(1) Ainsi, à Athènes, le démagogue fit décréter que le revenu public serait employé au maintien des spectacles destinés au peuple, et fit porter une peine capitale contre quiconque proposerait de révoquer cette loi. Démosthènes, Olinth., 1, 2.

elle-même, s'explique par la nature de leur revenu public.

Ce revenu, composé presqu'entièrement des produits du domaine public, conquis sur les peuples vaincus, et des tributs imposés aux peuples subjugués, était en quelque sorte propre et particulier à l'état. Les contributions des citoyens en formaient une si petite partie, qu'elles ne pouvaient en changer la nature ni la disponibilité. Il paraissait donc naturel dans un tel ordre de choses que le revenu de l'état fût à la disposition de son administration, que les citoyens n'y prissent aucune part et ne s'en occupassent que dans des circonstances rares et extraordinaires. On était encore bien éloigné de soupçonner et de prévoir l'importance du revenu public, et son influence sur le sort et la destinée des empires.

Ceux des peuples du moyen âge n'offrent que des notions confuses et incomplètes.

Les peuples du moyen âge, placés dans une situation différente, se conduisirent différemment, et la raison de cette diversité de conduite se trouve encore dans la nature de leur revenu public.

Ces peuples ne connurent qu'un seul moyen de subvenir aux besoins de l'état. Ils en imposèrent le fardeau aux hommes libres. Chacun d'eux était tenu d'un service personnel et gratuit pour toutes les affaires publiques. Chacun d'eux était donc intéressé personnellement à connaître et à apprécier l'utilité ou la nécessité des besoins qu'il devait

acquitter. Cet intérêt pressant, toujours prochain, et pour ainsi dire actuel, les porta à soumettre aux assemblées générales de tous les hommes libres la décision de tous les intérêts sociaux. Ces assemblées seules avaient le droit d'imposer des devoirs aux hommes libres, et de les assujettir à des services déterminés.

Lorsque cette forme de gouvernement dégénéra en anarchie féodale, on établit en maxime que nul ne pouvait être gouverné et taxé que de son consentement, et à cette époque où tous les droits furent violés ou méconnus, où tout ce qu'il y a de plus sacré parmi les hommes fut avili et dégradé, cette maxime prédomina et se conserva dans toute sa vigueur. Le suzerain universel, les grands vassaux, les seigneurs particuliers n'osèrent jamais y porter atteinte, ni l'enfreindre ouvertement. Toutes les infractions qui y furent portées furent déguisées sous des prétextes plus ou moins spécieux, plus ou moins favorables, plus ou moins excusables; mais ces prétextes eux-mêmes déposent de son authenticité et de sa certitude.

A l'époque de la décadence de la féodalité, de la conversion des devoirs féodaux en prestation pécuniaire, lorsque les rois convoquèrent les communes dans les assemblées générales des grands propriétaires pour les engager à supporter une portion des charges de l'état, cette maxime fut de

nouveau consacrée; et pendant plusieurs siècles, les tributs particuliers furent demandés et accordés dans les assemblées générales de la nation.

Ce respect des gouvernements pour les droits des peuples, et cette liberté des peuples dans la concession des tributs publics, depuis le renversement de l'empire romain jusqu'au quinzième siècle, méritent d'être remarqués, et présentent peut-être la seule idée consolante dans l'histoire de ces temps d'ignorance, de désordre et de confusion. Si elle est encore bien éloignée des véritables idées d'ordre social qui imposent à chacun le devoir de contribuer aux besoins de la société, dont tous profitent, elle laisse apercevoir le germe des droits individuels et sociaux, dont l'alliance forme le nœud de toutes les sociétés politiques.

Mais ce germe précieux ne put ni se développer, ni pousser des racines profondes, ni se conserver dans le désordre des guerres religieuses, civiles et étrangères; il périt dans les orages de ces temps désastreux où la force décidait de tout, dictait des lois de sang; et chercher dans leur obscurité, dans leur confusion et dans leur ignorance, les règles primitives et fondamentales de l'ordre public, serait aussi ridicule et aussi dérisoire que de chercher les principes de la législation civile dans les règles de la discipline militaire, dans

les usages des places de guerre ou dans la police des villes assiégées.

Ceux des peuples modernes varient suivant la nature et la forme des gouvernements.

Lorsque les peuples de l'Europe sortirent enfin de cet état de guerre générale, que l'état militaire aperçut les avantages de l'état civil et voulut en jouir, les contributions militaires furent échangées contre des tributs réguliers, et l'on sent bien que dans cette conversion les gouvernements, suivant qu'ils furent forts ou faibles, favorisés ou gênés par les circonstances, ambitieux ou modérés, usurpèrent plus ou moins d'influence sur la législation du revenu public, et tantôt le fixèrent concurremment avec les peuples, et le plus souvent ne connurent et ne voulurent souffrir d'autre limite que celle de leur bon plaisir. Il n'y eut à cet égard ni règle générale, ni règle fixe, ni règle invariable; tout fut subordonné au caractère du monarque, à la force des événements, à la situation des peuples.

De là, vient la diversité d'opinion et de conduite des peuples modernes, sur la législation et l'administration du revenu public. Chaçun diffère des autres peuples sur quelques points, s'en rapproche sur quelques autres, et a, pour ainsi dire, un régime particulier : à peine peut-on marquer leur analogie ou leur dissemblance par des classifications générales; à peine peut-on s'en former une idée vague par la considération de leurs principaux caractères.

Les gouvernements absolus, suprêmes régulateurs du revenu public, en déterminent ordinairement l'étendue, la nature et l'emploi, en disposent selon leur volonté, et n'en sont comptables à personne.

De ce nombre sont la Russie, le Danemarck, la Prusse et les divers états de l'Italie.

Les gouvernements tempérés admettent le concours du peuple ou de ses magistrats, soit dans la fixation, soit dans l'assiette, soit dans la perception du revenu public.

Dans cette classe, on peut ranger l'Autriche, la Bohème, la Hongrie, la Saxe, et la presque totalité des principautés d'Allemagne.

Enfin, les peuples libres qui ont recouvré leurs droits primitifs, et qui jouissent de l'intégrité des droits sociaux, quelles que soient leur constitution et la forme de leur gouvernement, ont considéré le revenu public sous des points de vue différents, et chacun d'eux, d'après son système politique, a attribué la connaissance d'un ou de plusieurs de ces rapports à la législature, ou à l'administration publique.

On compte dans cette catégorie la Suède, l'Angleterre, le royaume des Pays-Bas, l'Amérique, la France, l'Helvétie, la Bavière, le Wurtemberg, le Portugal et l'Espagne.

Ainsi, les lois, les règles, les usages et les

coutumes des peuples anciens et modernes, n'offrent rien de certain et de positif sur le sujet que nous examinons. Tous varient entr'eux, et ne peuvent servir ni de modèle, ni d'exemple; tous peuvent également servir à appuyer ou à combattre le système qu'on préfère; tous favorisent ou repoussent les prétentions des divers partis; tous peuvent être la source de divisions éternelles et de querelles interminables.

Ne serait-il pas possible de sortir de ce labyrinthe, et de réduire le problème à des termes si simples, qu'il fût impossible aux passions, aux intérêts, à la force même, de le dénaturer, de le compliquer, de l'ensanglanter, et de le rendre insoluble?

Lorsque les lois, les usages et les mœurs des peuples, n'offrent que versatilité sur un point de droit politique; lorsqu'on ne peut pas juger de ce qu'il faut faire par ce qu'on a fait, et qu'on ne peut soumettre l'avenir au passé, il faut bien recourir à la nature des choses, source et principe de toutes les lois, seule règle immuable, seule impérissable, et seule digne de diriger et de conduire les hommes dans leurs affaires générales et politiques.

La nature des choses attribue à la législation tout ce qui,

Si donc on consulte attentivement la raison et la nature des choses sur les caractères distinctifs de la législation et de l'administration du revenu

public, on reconnaît que ce revenu se lie à deux grandes considérations : la propriété privée et l'intérêt de l'état. Sous le premier rapport, il est dans les attributions de la législation; et sous le second, il appartient à l'administration publique.

dans le revenu public, intéresse la propriété privée.

Entrons dans les détails des motifs qui établissent et déterminent cette séparation importante.

CHAPITRE PREMIER.

De la Législation du Revenu public.

Le revenu public dérive de la propriété privée.

Dans les états modernes parvenus à un certain degré de richesse, de puissance et de civilisation, le revenu public dérive de la propriété privée, ou en d'autres termes, il est une partie aliquote des salaires du travail, des profits du capital et de la rente de la terre, ces trois sources du revenu total de chaque pays.

La législation doit faire la séparation de l'une et de l'autre.

La législation de ce revenu ne consiste donc et ne peut consister que dans la fixation du prélèvement que la propriété privée doit subir pour les besoins de l'état; c'est là son véritable et son unique objet; mais à qui ce soin doit-il être confié? qui doit-on charger de l'opération difficile et épineuse de la séparation du revenu public et de la propriété privée?

Seraient-ce les propriétaires, ou, ce qui est là même chose, les contribuables? cette attribution ne serait pas sans inconvénient. Les contribuables pourraient réduire le revenu public au-dessous des besoins de l'état, laisser le service en souffrance, et exposer le pays à un péril imminent.

Donnerait-on au gouvernement une autorité absolue sur la propriété privée? mais alors la propriété privée n'existerait plus, elle ne serait que nominale. C'est pour la préserver de ce danger imminent que nos pères avaient établi la maxime : Que *nul ne peut être imposé que de son consentement*. Cette maxime, qui remonte à l'époque de l'invasion des peuples du nord et de l'est dans l'ouest et le sud de l'Europe, fut long-temps méconnue ou éludée ; mais elle était si profondément gravée dans tous les cœurs, que le temps n'a pu ni l'effacer, ni la rendre moins sacrée.

A mesure que les peuples ont recouvré leurs droits et leurs libertés, qu'ils ont été en état de forcer les gouvernements à les respecter, et que leur consentement est devenu indispensable pour imposer leur propriété, il a fallu leur reconnaître le droit de choisir des mendataires pour se concerter avec le gouvernement sur la fixation de la part que la propriété privée doit consacrer aux besoins de l'état.

Elle ne peut

Dans un tel état de choses, la législation du re-

venu public a son fondement dans l'accord des besoins publics et de la propriété privée, et son principe vital dans le concours du gouvernement et des mandataires de la propriété privée que j'appellerai le corps législatif.

y parvenir que par l'accord du gouvernement et des mandataires des propriétaires appelés le corps législatif.

Au premier aspect il n'est pas facile de concevoir comment ces deux corps égaux en pouvoir, indépendans l'un de l'autre, et trop souvent opposés d'intérêts, du moins en apparence, peuvent cependant arriver à des résultats communs. On ne comprend pas comment le gouvernement naturellement enclin à étendre sa puissance, et trop éclairé pour ne pas s'apercevoir que le meilleur moyen de se satisfaire est dans la grandeur du revenu public, se résout cependant à le proportionner à la réalité des besoins publics. Enfin on peut encore moins s'expliquer comment le corps législatif, convaincu, comme il doit l'être, que l'extension du revenu public réduit la propriété privée, favorise la domination du gouvernement, et menace les libertés publiques, ne se refuse pas à le porter au niveau des besoins publics.

Dans cette tendance contraire des régulateurs du revenu public, quel est le moyen qui les rapproche, qui les concilie, qui les ramène à une volonté commune? Il n'y en a qu'un seul qui soit efficace et durable ; c'est le besoin de la conservation de la propriété, de la puissance et de la

splendeur de l'état. Cette considération toute puissante fait taire toutes les passions, déjoue toutes les combinaisons, triomphe de toutes les résistances et entraîne l'assentiment des bien intentionnés qui, dans tous les corps législatifs, forment toujours le plus grand nombre. Ainsi les législateurs du revenu public ne peuvent jamais être divisés que sur ce point : que conseille, que veut, que prescrit l'intérêt du pays coordonné avec l'intérêt de la propriété.

Quels sont les procédés que les divers peuples libres ont mis en usage pour parvenir à cet accord.

Mais ce problème n'est rien moins que facile à résoudre, et il s'élève les plus grandes difficultés sur les procédés qui doivent opérer sa solution. On n'est pas d'accord sur celui des deux pouvoirs auquel on doit conférer l'initiative des besoins publics et des moyens d'y pourvoir.

De l'initiative.

Dans quelques pays on l'a déléguée sans réserve au corps législatif; dans d'autres on a ménagé au gouvernement une sorte d'influence; dans d'autres enfin on en a investi le gouvernement.

Mais avec la plus légère attention, il est facile de s'apercevoir que cette diversité d'opinions sur un point aussi important, est le résultat de la crainte ou de la confiance que chaque gouvernement avait inspirée au peuple dans les temps antérieurs à l'établissement de la législation du revenu public.

En Angleterre.

L'Angleterre, qu'une longue expérience des

exactions du pouvoir royal avait prévenue contre lui, confia l'initiative à la chambre des communes. Le discours du trône à l'ouverture de chaque session du gouvernement, retrace cette attribution et la conserve dans toute sa force; mais, par une combinaison sage ou fortunée, le ministre des finances étant en même temps membre de la chambre des communes, l'initiative est exercée par le gouvernement quoiqu'elle réside dans la chambre des communes.

Aux Etats-Unis d'Amérique.

Les Etats-Unis d'Amérique, dominés par un juste ressentiment contre les abus d'autorité de leur ancien gouvernement en matière de revenu public, ont confié l'initiative au corps législatif, et refusé au gouvernement tout concours, toute coopération dans ce grand acte de la législation. Seulement ils ont donné au gouvernement la faculté de faire des représentations au corps législatif par un message particulier.

En France.

La France qui, au moment de sa constitution de l'an 8, était vivement frappée des maux qu'entraîne après lui un gouvernement faible, dépendant et suborné au corps législatif, déféra l'initiative au gouvernement, et la Charte a maintenu cette disposition de la constitution de l'an 8.

Et dans les pays récemment constitués.

Enfin parmi les constitutions récentes, les uns ont suivi l'exemple de la France, et d'autres ont imité l'Angleterre ou les Etats-Unis.

Dans cette divergence d'opinion des peuples les plus éclairés, qui tous ont voulu ce qui leur a paru le plus utile et le plus avantageux dans leur situation particulière, quelle est l'opinion la plus conforme à la raison, aux véritables intérêts et à la sécurité des peuples et des gouvernements?...

Avantages de l'attribution ou de l'initiative des dépenses publiques et du revenu destiné à les acquitter.

Sans doute il est de l'intérêt du gouvernement, sous le rapport de sa conservation, de sa puissance et de sa gloire, que tous les besoins de l'état soient connus du corps législatif, et qu'il assigne des ressources suffisantes pour y pourvoir.

Sans doute les gouvernemens modernes peuvent, par la nature de leur institution, s'assimiler aux consuls romains que le sénat investissait du pouvoir spécial de veiller à la conservation de la république, par la célèbre formule, *cavete, consules, ne quid detrimenti res publica capiat.*

Sans doute le gouvernement est placé plus avantageusement que le corps législatif pour connaître les besoins de l'état, et les ressources qu'il a pour y subvenir.

Inconvénients de cette attribution.

Mais il faut convenir aussi qu'il est dans la nature des gouvernements de s'exagérer l'étendue des besoins publics; dans leurs passions de s'aveugler sur les calamités inséparables de leur extension, et dans leur caractère de s'abuser sur les avantages qui doivent en résulter.

Malgré tous les efforts des peuples libres pour

confondre l'intérêt du gouvernement dans celui des peuples, on voit dans les états les mieux constitués, leur séparation, leur isolement, leur individualité, et trop souvent leur opposition, leur lutte et leur hostilité.

Les gouvernements sont tous disposés à se considérer comme l'état, à subordonner la chose publique à leur puissance, et l'opinion générale à leur volonté particulière. Ils disent tout bas, ce que Louis XIV disait tout haut : *L'État et le Roi, c'est moi.*

Dans cette illusion funeste, ils se persuadent que les peuples approuvent leurs sentiments et leurs passions, qu'ils ont les mêmes vues et les mêmes volontés, et qu'ils peuvent disposer de toutes les facultés sociales comme des autres attributs de leur pouvoir.

Ils oublient que leur autorité, quoiqu'essentiellement tutélaire et bienveillante, a ses limites nécessaires dans la propriété privée, dans le corps législatif qui la représente, dans l'opinion publique, cette sauvegarde de tous les peuples libres. Voilà ce qui a fait dire à Montesquieu :

« Il faut bien prendre garde qu'on ne puisse » pas prendre au peuple sur ses besoins réels » pour des besoins imaginaires.

» Les besoins imaginaires, ajoute ce publiciste, » sont ce que demandent les passions et les fai-

» blesses de ceux qui gouvernent, le charme
» d'un projet extraordinaire, l'envie malade d'une
» vaine gloire, et une certaine impuissance d'es-
» prit contre les fantaisies. Souvent ceux qui avec
» un esprit inquiet étaient sous le prince à la tête
» des affaires, ont pensé que les besoins de l'état
» étaient les besoins de leurs petites âmes (1). »

Sans doute les risques signalés par Montesquieu sont moins grands dans les pays libres. Ils n'échapperaient ni aux discussions du corps législatif, ni à la vigilance de la presse libre, ni aux clameurs de l'opinion publique; mais on voudrait vainement se le dissimuler : l'influence pour ainsi dire habituelle du gouvernement sur les délibérations du corps législatif, serait trop redoutable si l'on accordait au gouvernement l'initiative du revenu public; si le corps législatif ne pouvait délibérer que sur la proposition du gouvernement, et s'il était toujours réduit à la déplorable alternative de subir la loi du gouvernement, ou de se mettre en opposition avec lui, et par là de jeter un brandon de discorde dans l'état.

Distinction entre l'initiative des dépenses publiques et celle du revenu public.

Je crois cependant qu'on pourrait faire une distinction utile et sage entre les dépenses et les moyens de les acquitter, et qu'il conviendrait d'accorder au gouvernement l'initiative des dépenses, et au corps législatif l'initiative des res-

(1) Esp. des Lois, liv. 12, chap. 1.

sources destinées à y faire face. Cette mesure me paraît indiquée par la nature des choses.

Non-seulement il est indispensable que le gouvernement présente au corps législatif le tableau des dépenses de l'état que lui seul doit bien connaître; mais il me paraît extrêmement convenable de n'accorder qu'à lui l'initiative de ces dépenses. Si, en effet, il en avait seul la proposition, il serait garant et responsable de leur nécessité et de leur utilité; il pourrait à la vérité les exagérer, mais le corps législatif pourrait les réduire; et entre deux pouvoirs égaux dont l'un veut et l'autre refuse, la conciliation est indispensable, et doit être à peu près conforme aux intérêts du pays.

Il y aurait d'ailleurs les plus grands inconvénients à donner l'initiative des dépenses publiques au corps législatif. Lorsque le gouvernement ne voudrait pas prendre sur lui la responsabilité de certaines dépenses, il ne lui serait pas difficile de trouver dans le corps législatif des membres complaisants et dévoués qui en formeraient la proposition, et qui, forts de l'appui du gouvernement, les feraient autoriser, ce qui serait encore plus fâcheux et plus nuisible à l'état, que si elles avaient été autorisées sur la proposition directe du gouvernement. Cette considération me détermine à croire qu'on pourrait non-seulement sans inconvénient, mais avec toute sorte d'avantages, con-

férer au gouvernement l'initiative des dépenses publiques.

Il en est tout autrement de l'initiative des moyens les plus propres à les acquitter; moyens qui composent le revenu public proprement dit.

Le choix de ces moyens, leur combinaison et leur réunion systématique sont peut-être plus importants pour la propriété privée que la fixation des dépenses qu'ils doivent acquitter. Si l'exagération des dépenses fait peser un fardeau insupportable sur les contribuables, le système du revenu public peut paralyser leurs facultés, stériliser leurs efforts, opérer leur misère et leur ruine. L'effet des contributions s'étend si loin dans tous les pays, soit agricoles, soit industrieux, soit commerçants, leur influence est si rapide sur le genre de propriété, d'industrie et de travail qu'il affecte qu'il n'y a que le corps législatif ou les représentants de ces divers intérêts qui puissent en apercevoir les vices et en détourner les calamités.

Les gouvernements sont entourés de trop de piéges, de séduction et d'illusions pour créer un bon système de revenu public. Suivant les diverses combinaisons de ce système, les gouvernements y trouvent plus ou moins de ressources pour affermir ou étendre leur pouvoir, pour accroître le nombre de leurs créatures, ou les tenir

dans une plus grande dépendance, et pour exercer plus ou moins d'influence sur tous les rangs, dans toutes les classes, et jusqu'aux dernières ramifications de la population; il y a donc tout lieu de craindre qu'il ne préfère le système qui lui est le plus favorable, à celui qui serait le plus avantageux ou le moins dommageable aux contribuables; et la sagesse et la prudence conseillent de ne pas mettre dans ses mains ce levier du pouvoir de la domination et trop souvent de l'oppression des peuples.

Exemples.

De l'Angleterre.

Aussi l'Angleterre, qui a le mieux connu l'effet des contributions publiques, soit sur la richesse, soit sur les libertés publiques, soit sur la puissance du gouvernement, en a-t-elle confié exclusivement le choix, les combinaisons et le système à la chambre des communes, la seule branche du pouvoir législatif qui représente le peuple et stipule les droits du pays. Cette chambre est même si jalouse de cette initiative, qu'elle ne permet pas à la chambre des pairs de faire des amendements à ses résolutions sur cette partie de la législation.

La chambre des communes n'est pas cependant plus à l'abri de l'influence du gouvernement sur cette partie de la législation que sur les autres; mais cette influence n'est qu'indirecte, elle tient à des causes étrangères au système du revenu pu-

blic, et accuse plutôt l'abus qu'on en fait, qu'elle n'établit le droit qu'elle foule aux pieds.

C'est par ses ministres, membres de la chambre des communes, que le gouvernement anglais exerce son influence sur cette chambre; et quoique par la réunion d'une foule de combinaisons cette influence soit irrésistible, il n'en est pas moins vrai que la chambre des communes, usant de son droit légitime, pourrait rejeter le revenu public proposé par le ministre et lui en substituer un autre, sans qu'il en résultât ni confusion pour le gouvernement, ni désordre pour le pays. Dans ce cas, ce serait le ministre qui succomberait et non le gouvernement qui recevrait une offense. L'éloignement du ministre et le changement du ministère rétabliraient l'influence ministérielle, et la bonne harmonie entre le gouvernement et la chambre des communes ne serait ni détruite, ni altérée par des refus qui; dans d'autres pays, pourraient mettre l'état en péril.

D'un autre côté, quand le système du revenu public, proposé par le ministre, est adopté par la chambre des communes, il est en quelque sorte regardé comme l'œuvre de cette chambre; il participe à la popularité dont elle jouit, et n'éprouve par conséquent ni obstacle, ni opposition, ni résistance dans son exécution.

Il est difficile de n'être pas frappé de ces di-

verses combinaisons pour préserver l'initiative du revenu public de tout inconvénient, et pour lui conserver tous ses avantages.

D'autres constitutions des peuples libres ont attribué au corps législatif seul le choix et le système du revenu public, et n'ont rien négligé pour le préserver de l'influence du gouvernement; seulement le gouvernement peut indiquer au corps législatif les mesures qui lui paraissent les plus avantageuses; mais ce n'est qu'une indication qui n'oblige point le corps législatif. D'autres peuples libres.

Cette attribution ne me paraît pas avoir résolu le problème avec autant de sagesse que la méthode adoptée par l'Angleterre. Elle a l'inconvénient de rendre le gouvernement étranger à une mesure à laquelle il a le plus grand intérêt, et qu'il peut faire avorter par la manière dont il l'exécute, quand elle ne lui convient pas. Il ne faut jamais oublier que le gouvernement attend du revenu public sa sécurité, sa prospérité, sa puissance et sa gloire, et qu'il ne peut pas être passif ou indifférent sur le mode de ce revenu. Le moindre des inconvénients qui doit résulter de l'exclusion qu'on lui donne, doit être d'élever des dissensions entre lui et le corps législatif; dissensions toujours funestes au bien public.

Enfin d'autres peuples libres parmi lesquels on compte le peuple Français, ont confié au gouvernement seul l'initiative du revenu public. De la France.

Cette disposition me paraît la plus vicieuse de toutes celles qui ont été faites sur ce sujet.

Elle expose les peuples à n'avoir de système de revenu public que celui qui est le plus favorable aux intérêts, aux vues et au pouvoir du gouvernement.

Vainement le corps législatif refuserait-il son assentiment au système proposé par le gouvernement, et se flatterait-il de le forcer par ce refus à en proposer un nouveau? Le nouveau pourrait n'être pas meilleur; il pourrait même être plus mauvais que celui qui l'aurait précédé. Le corps législatif serait donc réduit à l'alternative déplorable de laisser le service public en souffrance, de s'exposer au ressentiment de ceux qui seraient atteints par ce retard, ou d'obéir aveuglément aux volontés du gouvernement, de perdre la popularité qui fait toute sa force, et de compromettre la fortune publique, la prospérité du pays, et peut-être la tranquillité de l'état.

De l'amendement limitatif de l'initiative.

La charte française semble avoir voulu remédier à ces graves inconvénients, en donnant au corps législatif la faculté d'amender les propositions du gouvernement; mais cette mesure, dictée par une sage prévoyance, n'est pas elle-même exempte de difficultés.

Si l'amendement donne au corps législatif le droit de modifier la proposition du gouverne-

ment, jusqu'où peut s'étendre cette modification? Sans doute elle doit aller jusqu'à faire disparaître tous les vices de la proposition; mais si la proposition elle-même est vicieuse, l'amendement autorise-t-il une contre proposition?

On a dit que la nouvelle proposition ne peut jamais être considérée comme un amendement à la proposition qu'elle remplace et cela est vrai; mais on doit aussi convenir que toute proposition qui est assujettie à la loi de l'amendement, ne peut s'y soustraire ni dans ses parties, ni dans son ensemble, et qu'on doit pouvoir amender la proposition elle-même comme chacune de ses dispositions. Autrement l'amendement serait incomplet et n'atteindrait pas le but qu'il a dû se proposer.

Dans ce système, l'amendement n'a pas de limite, et il est en effet difficile de concevoir qui pourrait la poser. Le gouvernement qui fait la proposition et le corps législatif qui la modifie sont des pouvoirs égaux et indépendans l'un de l'autre, et par conséquent, ils ne peuvent pas s'imposer respectivement des limites.

L'amendement qui paraissait devoir résoudre la difficulté de l'initiative la laisse donc subsister toute entière, et n'a d'autre effet que de la compliquer et de la rendre pour ainsi dire insoluble; aussi y a-t-il tout lieu de croire qu'elle ne sera

véritablement résolue que lorsque le gouvernement reconnaîtra au corps législatif la faculté illimitée de l'amendement qui, dans ce cas, aurait l'avantage de rendre l'initiative commune au gouvernement et au corps législatif. Résultat le plus satisfaisant de tous ceux qu'on peut désirer en cette matière. Si ces deux pouvoirs avaient l'un et l'autre la faculté de faire des propositions et des contre propositions et de les rejeter, chacun de leur côté, ils seraient obligés de se concilier, ils ne pourraient faire de loi que d'un accord mutuel, libre et indépendant, et très-vraisemblablement la loi serait toujours conforme aux intérêts du pays, la seule puissance à laquelle les créateurs du revenu public doivent toujours se soumettre.

Conclusion. Ainsi la législation du revenu public chez les peuples libres doit séparer le revenu public de la propriété privée. L'accord de ces deux intérêts paraît d'autant plus difficile qu'il doit être l'ouvrage de deux pouvoirs égaux, indépendans l'un de l'autre, et en apparence, mus par des intérêts différents et même contraires. On ne peut résoudre cette difficulté, comme on se l'est proposé dans toutes les constitutions modernes, ni par l'initiative, ni par l'amendement limitatif de l'initiative. La seule chose qui me paraît juste et raisonnable, c'est de confier l'initiative des dépenses

au gouvernement seul, et l'iniative du revenu public au corps législatif; sauf à l'un et à l'autre pouvoir la faculté de modifier leurs propositions respectives jusqu'à ce qu'ils soient parvenus à la réduire à une proposition commune.

Ce résultat paraît le seul raisonnable qu'on puisse tirer dans l'état actuel de la science. Sans doute on en conclura que la science est encore bien imparfaite; mais enfin elle est sortie de l'indéfini de la spéculation. Lancée dans le champ des discussions et des débats du gouvernement et du corps législatif, on peut espérer qu'elle atteindra rapidement au but qu'elle doit se proposer; la conciliation des intérêts permanents du pays et des intérêts temporaires et mobiles de la propriété privée.

CHAPITRE II.

De l'Administration du Revenu public.

Quand les contributions destinées à composer le revenu public ont été établies par la loi, il reste à les répartir sur les personnes ou sur les choses suivant leur nature, à les percevoir, à en faire l'emploi ou la dépense, et à régler le compte de la perception et de la dépense.

La nature des choses place dans le domaine de l'administration tout ce qui, dans le revenu public, intéresse la con-

servation de l'état; savoir:
L'assiette;
La répartition;
La perception;
La dépense
Et la comptabilite.

Dans tous les pays libres la perception, la dépense, et le compte de l'une et de l'autre, sont des opérations purement administratives et uniformément confiées à l'administration. Il n'y a sur ce point ni controverse, ni diversité d'opinion.

Il n'en est pas de même de l'assiette et de la répartition des contributions publiques.

Difficultés par rapport à l'assiette ou répartition.

Certains peuples en confient le soin au gouvernement, et de ce nombre sont l'Angleterre et l'Amérique; mais cette attribution se réduit à fort peu de chose, parce que la loi ayant réglé la part contributive de chaque individu, l'assiette et la répartition sont en quelque sorte mécaniques, et peuvent être confiées sans risque à l'administration.

Mais en France, où la nature des contributions ne permet pas au législateur de régler la part de chaque contribuable, parce que cette part est inconnue, et ne peut être fixée que par des procédés plus ou moins compliqués, on a excepté l'assiette et la répartition, des attributions du gouvernement, et la constitution les a réservées au pouvoir législatif.

Ainsi le pouvoir législatif de la France fait la première répartition entre les grandes divisions territoriales.

Lorsque cette première division est faite entre

les départements, le conseil général de chaque département subdivise la part afférente à chaque arrondissement; ensuite le conseil d'arrondissement subdivise à son tour sa quote part entre les municipalités; et enfin le maire de chaque municipalité, avec des commissaires nommés par le conseil municipal, répartit la portion de la commune entre chaque contribuable.

Ces diverses opérations offrent une singularité bien remarquable dans la diversité des pouvoirs auxquels elles sont attribuées. La répartition entre les départements est l'ouvrage du pouvoir législatif, et les répartitions subséquentes sont confiées au pouvoir administratif. L'opération est cependant la même dans tous les degrés, et si la loi doit garantir aux départements l'égalité de répartition, les arrondissements, les communes et les contribuables ont droit à la même garantie. On y parviendrait facilement, et l'on rétablirait l'uniformité dans cette partie importante de l'administration, si la répartition était, comme en Angleterre, soumise à des règles positives et stables.

Après la révolution de 1688, chaque propriétaire de terre fut admis à faire la déclaration du produit de sa propriété. Cette déclaration ne fut ni exacte ni véridique. Chaque déclarant, d'après son attachement ou son opposition au nouveau gouvernement, fit une déclaration plus ou moins

fidèle, qui, malgré son peu de fidélité, a été suivie depuis dans l'assiette de toutes les contributions foncières, et il n'en est résulté de grands désavantages, ni pour l'état, ni pour les particuliers. Seulement on a eu l'attention de modérer la contribution, et cette modération l'a rendue légère, même pour les plus surchargés. Si quelques-uns ou même un grand nombre de contribuables sont favorisés, les autres ne souffrent point de cette faveur, et n'éprouvent d'autre dommage que de ne pas la partager.

Il est même résulté de la modération dans cette partie des contributions des avantages infinis pour l'état. Elle a favorisé l'agriculture, facilité son amélioration et son perfectionnement, et assuré sa supériorité sur celle des autres peuples de l'Europe.

Ce n'est pas ici le moment de faire sentir tous les avantages économiques et politiques qui résultent de la modicité des contributions foncières; ce serait anticiper et renverser l'ordre que nous nous sommes prescrit. Il me suffit de faire remarquer qu'indépendamment des encouragements que l'agriculture en a reçus, le peuple anglais lui doit encore l'inappréciable avantage de l'avoir soustrait à l'arbitraire de l'assiette des contributions, et d'avoir limité sur ce point important les attributions du gouvernement.

On ne peut se former une idée plus exacte de l'étendue de cet avantage que par le tableau fidèle de ce qui s'est toujours passé en France dans l'assiette des contributions foncières.

Cette opération variait tous les ans, et il n'y a peut-être pas d'exemple que la même propriété fut imposée deux années de suite à la même somme. Les changements étaient quelquefois si grands qu'on a vu des cotes augmenter d'une année à l'autre de 40 à 60 pour 100 (1).

Qu'on juge du désespoir dans lequel ces augmentations imprévues et inopinées jetaient les malheureux contribuables, des peines qu'ils se donnaient pour connaître les motifs de cette augmentation, des sollicitations qu'il fallait faire pour en obtenir la réformation, de la perte de temps, des sacrifices et des chagrins qui en étaient la suite inévitable. Que de haines elles allumaient dans le cœur des citoyens contre les répartiteurs, combien elles altéraient l'affection des peuples pour le gouvernement, quel obstacle elles opposaient à l'ordre public et à la tranquillité générale!

Pourquoi dans une telle position ne pas prendre pour base de l'assiette des contributions, les déclarations faites en 1791 par chaque propriétaire

---

(1) Cela m'est arrivé personnellement dans le département de Seine-et-Oise, en l'an 10.

lors de l'établissement de la contribution foncière? Ces déclarations faites dans un temps où les esprits étaient mus, sinon par un sentiment désintéressé, du moins par de bonnes dispositions, auraient eu autant d'exactitude qu'on peut le désirer dans ces sortes de matières. Il eût donc été possible et même convenable d'adopter ces premières bases pour règle de répartition de la contribution foncière, et d'établir cette contribution au marc le franc de ces déclarations. Je sais qu'elles auraient offert des inégalités entre les contribuables; mais ces inégalités n'ont-elles pas continué? et ne sont-elles pas devenues encore plus fâcheuses par le ressentiment et l'irritation qu'elles ont excité chaque année? Je sais encore que la contribution foncière, calquée sur cette base, n'aurait plus offert les mêmes produits; mais le déficit, quel qu'il fût, eut été facilement rempli par des contributions moins fâcheuses pour les contribuables, et surtout moins nuisibles à la prospérité publique, et la France serait rentrée, par cette mesure salutaire, dans l'ordre d'une bonne administration en matière de revenu public. Les peuples n'eussent plus été tourmentés chaque année par la crainte d'une augmentation arbitraire dans leurs contributions foncières. Ils n'auraient plus éprouvé de terreurs et de vexations; ils n'auraient obéi qu'à la loi, et cette

obéissance eut été pour eux douce et facile, parce qu'elle eut été générale et commune à tous. Il en serait résulté encore un autre avantage pour l'état; la suppression de la répartition annuelle de la contribution foncière aurait opéré une économie de trois millions par an, économie importante, et qui n'était pas à dédaigner (1).

Tels sont les résultats de la science du revenu public sur sa législation et son administration; résultats bien imparfaits sans doute, mais dont il est facile de prévoir l'amélioration, en précisant bien les attributions réciproques du législateur et de l'administrateur, en les séparant exactement, en attribuant au législateur tout ce qui intéresse la propriété privée, et à l'administrateur tout ce qui concerne l'intérêt de l'état, et en leur assurant une indépendance absolue sans laquelle l'ordre est impossible, la liberté une chimère, la propriété une illusion, et la prospérité publique un fantôme toujours présent et toujours fugitif.

(1) On a essayé de faire disparaître l'inégalité de répartition entre les départements par des dégrévements, mais on est loin d'avoir atteint ce but, et il reste encore à faire cesser cette inégalité entre les arrondissements, les communes et les contribuables. Des mesures ont été prises à cet effet, par la loi sur les finances du 30 juillet 1821, seront-elles efficaces? C'est ce que l'expérience apprendra.

Cette première partie de la science qui trace une ligne de démarcation entre les gouvernements libres et absolus ainsi précisée, les autres parties deviennent d'un intérêt général, et méritent une égale attention de la part de tous les peuples, parce qu'elles tendent à établir les principes généraux, à balancer la bonté des divers systèmes, à fixer les meilleures méthodes, et à rendre le revenu public le moins onéreux pour les peuples et le plus avantageux aux gouvernements.

FIN DU LIVRE PREMIER.

LIVRE DEUXIÈME.

DES DÉPENSES PUBLIQUES.

CHAPITRE PREMIER.

EN QUOI CONSISTENT LES DÉPENSES PUBLIQUES.

En quoi consistent les dépenses publiques.

Les dépenses publiques se composent de tout ce que coûtent le maintien de l'indépendance de l'état, de l'ordre et de la paix publique, l'entretien et la conservation des propriétés publiques et privées, le développement et le perfectionnement des facultés sociales et individuelles, l'assiette, la perception, l'emploi et la comptabilité du revenu public.

Ne doivent point excéder les facultés du corps social.

Ces dépenses, malgré leur importance et la faveur de leur destination, doivent toujours être proportionnées aux facultés du pays. Quand cette proportion n'est pas gardée, l'individu est opprimé, l'état s'épuise et marche rapidement à sa ruine.

Mais que doit-on entendre par les facultés du pays.

Consistent-elles dans l'universalité des hommes, et des choses sur lesquelles le corps politique étend son empire?

Les peuples de l'antiquité le pensaient ainsi. L'amour de la patrie, ce sentiment sublime qu'ils portaient jusqu'à l'enthousiasme, prévenait tous les besoins de l'état, ne mettait aucunes bornes aux sacrifices que sa conservation exigeait, et confondait toujours l'intérêt individuel avec l'intérêt public (1).

Différence essentielle entre les facultés sociales des peuples anciens et celles des peuples modernes.

En est-il de même des peuples modernes? éprouvent-ils le même sentiment pour la patrie, et s'imposeraient-ils spontanément les mêmes devoirs envers elle?

L'histoire moderne est remplie de traits de courage, d'héroïsme, de dévouement individuel à l'honneur et à la gloire. Toutes les guerres de révolution, et surtout celles de la révolution fran-

(1) L'an 510 de Rome, le trésor épuisé ne pouvait plus suffire aux dépenses de la première guerre punique. Coruncanius mourant demanda l'assemblée des comices, s'y fit porter, et par ses discours, détermina les citoyens à pourvoir à toutes les dépenses que les circonstances exigeaient.

Après la bataille de Cannes, les citoyens portèrent leur argent au trésor public.

Dix ans après, le trésor était épuisé, les particuliers

çaise, en offrent de rares et d'éclatants exemples, et sur ce point nous pouvons soutenir le parallèle avec les anciens.

Mais leur dévouement général, universel dans les grandes crises nationales, il le faut avouer, n'est point le partage des peuples modernes, et il serait au moins imprudent de confondre les facultés et les ressources des corps politiques modernes, avec les facultés et les ressources des individus.

Des écrivains célèbres, étonnés de ce contraste frappant entre l'esprit et les mœurs des peuples anciens et modernes, ont cru en apercevoir la cause dans la différence de leur législation, de leurs institutions, de leur éducation et de leurs habitudes privées, domestiques et publiques, et n'ont pas hésité à accorder la prééminence aux peuples anciens sur les modernes.

---

murmuraient et prétendaient que tout nouvel impôt les écraserait entièrement. Levinus, consul, représenta l'étendue des besoins, et ajouta : « Le sénat ne rendra point » de décret; chaque citoyen suivra le mouvement de son » cœur, et jugera de ce qui lui est le plus cher, de quel» ques pièces de vaisselle ou du salut de la première ville » du monde. » Le lendemain tout l'or fut chez les questeurs; les femmes se dépouillèrent de leurs ornements; les pères de famille substituèrent aux salières d'argent celles d'argile; et les enfants apportèrent les marques distinctives de leur première jeunesse.

Mais n'y a-t-il pas dans cette préférence un peu de prévention pour ce qui est loin de nous, et beaucoup de défaveur pour ce qui en est trop près? Dans la comparaison du siècle présent avec les siècles passés, le philosophe lui-même n'est pas toujours exempt de passion; il se laisse facilement entraîner à l'exagération des vertus qu'il loue, et des vices qu'il blâme, et souvent il accuse son siècle d'avoir dégénéré, par la seule raison qu'il ne ressemble pas aux siècles qui l'ont précédé. N'y aurait-il pas plus de vérité et de philosophie à convenir que tous les siècles ont eu leurs vertus et leurs vices, inhérents à leur système social, et qu'il est presqu'impossible de les comparer entr'eux, et de les juger avec équité.

Les anciens étaient les uns à l'égard des autres dans un état d'hostilité permanente; sans communication entr'eux, ils se regardaient et se traitaient en ennemis (1). La guerre ne finissait jamais par une paix fondée sur la balance et la garantie des droits et des intérêts réciproques. L'asservissement du vaincu, la spoliation de ses richesses

(1) Dans la langue latine, le mot *hostis* servait indifféremment à désigner un étranger ou un ennemi. Cic., *de Officiis, lib.* 2.

mobiles, la conquête de son territoire, étaient les conditions ordinaires de la paix et les seuls moyens de l'affermir.

Les Romains, dont on a tant vanté la modération et la justice, ne firent que de légères modifications à ces coupables excès, et ces modifications elles-mêmes ne leur furent pas dictées par sentiment d'humanité ou d'équité naturelle, mais par une politique profonde et intéressée. S'ils accordèrent aux villes du Latium les droits de cité, s'ils reçurent dans leur alliance les autres villes d'Italie, c'est qu'ils trouvaient dans cette incorporation, dans cette alliance, les moyens d'augmenter leurs forces militaires, de s'attacher des peuples voisins qui pouvaient les inquiéter pendant qu'ils portaient leurs armes au loin, et dont le ressentiment, mettant à profit toutes les circonstances, pouvait les arrêter dans le cours de leurs victoires, ou rendre leur défaite dangereuse et fatale.

Mais les peuples incorporés ou alliés, quel avantage recueillaient-ils de cette politique ambitieuse? ils perdaient leur indépendance, cessaient d'exister en corps de nation, et vivaient en quelque sorte sous la dépendance politique du peuple romain. Leurs droits individuels et privés, quoique toujours régis par l'autorité de leurs lois et de leurs magistrats, n'étaient ni bien garantis, ni bien

assurés, et l'associé ou l'allié de Rome, s'il avait eu à se plaindre d'un Romain, n'eût pas été sûr d'obtenir une exacte justice. Le droit du plus fort, dont la férocité est si bien caractérisée par cet adage *væ victis*, était chez les Romains, comme chez tous les peuples dominateurs, le droit universel, le droit par excellence.

Les facultés sociales des peuples de l'antiquité embrassaient l'universalité des hommes et des choses, sur lesquels les sociétés policées étendent leur empire.

Dans ce système de politique, la sûreté, la liberté, la propriété, l'existence de l'individu, étaient étroitement liées à l'indépendance, à la puissance, à la prospérité du corps social : chacun participait nécessairement à tous les événements qui pouvaient intéresser la patrie. Il y avait, entr'elle et chaque citoyen, une communauté entière de biens et de maux, de richesses et de misère, de gloire et d'avilissement. Combattre pour la patrie, lui consacrer sa fortune, sa vie, se dévouer pour elle, c'était combattre pour soi, se dévouer à sa propre conservation, défendre son intérêt privé. Si la patrie avait subi le joug du vainqueur, à quoi auraient servi les richesses dont le vainqueur se serait emparé, les propriétés qu'il aurait envahies, ou qu'il aurait imposées arbitrairement, une vie dont il aurait disposé à son gré, et selon son bon plaisir? L'intérêt de chacun était donc essentiellement lié à l'intérêt de tous; et quand la fortune et le péril sont communs, personne ne calcule ni ce qu'il fait, ni ce

qu'il donne pour le succès général; il sacrifie tout pour conserver tout. L'image de la patrie menacée se confond en lui avec l'image de la servitude ou de la mort; et dans cette redoutable perspective, en se dévouant pour tous il ne se dévoue que pour lui.

Faut-il s'étonner si dans un tel ordre de choses l'amour de la patrie, basé sur l'intérêt individuel, développé par une éducation forte et énergique, exalté par des institutions civiles et religieuses, honoré, loué, récompensé par tout ce qui pouvait flatter et séduire, enflammait l'imagination, excitait l'enthousiasme, et créait des prodiges d'héroïsme et de dévouement à la patrie.

Sparte, Athènes, Rome, étaient des lieux consacrés qui concentraient toutes les affections, toutes les passions, tous les intérêts, que la pensée environnait de tous les prestiges de prééminence, de puissance et de gloire, dont la splendeur rejaillissait sur chaque citoyen, et dont on ne pouvait concevoir l'asservissement et la ruine que par la mort et la destruction de tous.

Cet esprit général de guerre permanente, de conquête et de domination, imprimait à tous les citoyens un ardent amour pour la patrie, développait tous les sentiments énergiques, et conduisait à cet héroïsme gigantesque qui en impose tant à l'imagination, et dont le caractère si peu

connu, et non encore défini, fait de l'état social un état militaire, de la patrie un camp, et de tous les citôyens une armée.

Mais ces qualités éminentes du système social des peuples de l'antiquité, et communes en quelque sorte à tout système militaire, par combien de vices n'étaient-elles pas effacées? Que de malheurs n'entraînaient-elles pas avec elles? Que de calamités ne faisaient-elles pas éprouver à l'humanité? Elles fomentaient les alarmes et les dangers, s'alimentaient de troubles, de désordres, de ruines et de destruction, et après avoir détruit, renversé tout ce qui s'opposait à leur marche ambitieuse, finissaient par se détruire elles-mêmes (1). Les Romains, qui les portèrent au plus haut période, où elles puissent parvenir, ne purent cependant échapper à leur funeste influence. Après avoir donné au système militaire toute la perfection possible, ils en furent les tristes et malheureuses victimes. Ce peuple, célèbre par les armes et par toutes les vertus dont elles se glorifient, perdit successivement sa liberté, ses richesses, sa gloire et

(1) La violence de cette passion (l'ambition) ne connaît point le repos; c'est un feu dévorant qui ne peut exister sans consumer: il faut tôt ou tard qu'il détruise ses propres foyers. Ord. nat. et essent. des Soc. polit., pag. 476.

sa puissance, et tomba sous le joug des barbares. Son asservissement plongea l'univers dans l'ignorance et la barbarie, et ramena le genre humain aux premiers âges de la civilisation; déplorables, mais inévitables effets des vertus particulières au système militaire.

Le système social des peuples modernes se compose d'autres éléments, est réglé par d'autres principes et marche à un but différent.

Les peuples modernes reconnaissent leur indépendance mutuelle, quoiqu'ils ne la respectent pas toujours; les atteintes qui y sont portées éveillent l'attention générale, souvent excitent des réclamations efficaces, et exposent toujours l'usurpateur au ressentiment des puissances dont son ambition compromet ou menace la sûreté. L'opinion publique, dominateur suprême de tous les peuples éclairés, s'attache à ses pas, lui ravit l'estime de son siècle, et livre sa mémoire au mépris et à l'indignation de la postérité.

Quand le succès couronne l'audace, le conquérant n'appesantit son joug, ni sur les personnes, ni sur les propriétés privées. Il assimile le peuple conquis au peuple conquérant, et les confond presque toujours l'un avec l'autre.

Si le nouveau joug paraît trop pesant au peuple conquis, chaque individu le secoue, et transporte sa personne et ses biens sous une domination plus

juste ou plus modérée, et plus conforme à ses principes, à ses opinions et à ses mœurs.

Cette faculté d'émigrer, c'est-à-dire de fuir les gouvernements oppresseurs, devenue commune à tous les peuples modernes, malgré les réclamations et les résistances de tous les mauvais gouvernements, est aujourd'hui un droit général et, pour ainsi dire, universellement respecté.

Presque tous les états accordent à l'étranger la même protection qu'à l'indigène; et lorsque la législation, encore empreinte des préventions des peuples anciens contre les étrangers, les traite peu favorablement dans la disposition et la transmission de leurs biens, par une contradiction qui n'est que trop ordinaire entre les mœurs et les lois, mille moyens s'offrent à l'étranger pour le soustraire à l'action des lois, le faire jouir de tous les bienfaits de l'hospitalité; et souvent même le faire participer à tous les droits de cité.

Cet accueil, fait à l'étranger par tous les peuples éclairés, n'est pas un bienfait désintéressé que la générosité seule avoue. Il offre à tous les peuples une source de richesses et d'avantages qu'il leur importe de ménager et de conserver avec soin. L'étranger par ses consommations augmente la masse du travail et des produits du pays dans lequel il fait sa résidence; les tributs qu'il paie à l'état diminuent le fardeau des autres citoyens et

concourent à la fois à l'accroissement du revenu public et des ressources générales. S'il vit de ses revenus, il porte avec lui les richesses qui le font vivre et multiplie les capitaux, ce mobile universel de la richesse et de la puissance. S'il vit de son industrie, il féconde et souvent crée l'industrie nationale; s'il vit de son travail, il diminue le prix de la main-d'œuvre, et met en valeur des richesses que l'aisance négligeait ou ne savait pas mettre à profit.

C'est donc avec raison et par une sage combinaison que les peuples modernes ont bravé les préjugés des anciens contre les étrangers, ont laissé tomber en désuétude leurs lois inhospitalières, et adopté des mesures plus utiles et plus conformes à la morale et à l'humanité. Puisse cette doctrine se propager, s'étendre et franchir tous les obstacles que la tyrannie ou l'ignorance lui oppose encore! Que l'homme, désormais, protégé par les lois de tous les pays et de toutes les nations, n'ait à redouter que ses vices et ses crimes! Puissent enfin tous les empires être également la patrie du genre humain!

Cette faculté d'échapper aux conquérants et aux mauvaises administrations, qui est en quelque sorte inhérente à l'existence politique des peuples modernes, s'étend à leurs richesses et à leurs capitaux. Ils peuvent les transporter partout où bon

leur semble, partout où leur circulation n'éprouve aucun obstacle, partout où de bonnes lois et une administration sage leur offrent une garantie sûre, partout où l'activité et l'industrie nationale leur assurent le meilleur emploi.

Cette circulation générale des hommes et des choses, reçoit encore une nouvelle activité de nos besoins, de nos mœurs, et, pour ainsi dire, du mode de notre existence sociale.

Le lieu qui nous vit naître est rarement celui où nous sommes élevés, et le pays où nous jetons les fondements de notre existence, n'est le plus souvent ni celui de notre naissance, ni celui de notre éducation.

Le souvenir des jeux de l'enfance, des passions de la jeunesse, les projets et les illusions de l'âge mûr, sont épars sur différents points, et s'effacent mutuellement. Les liens de famille, de voisinage, d'habitude, d'amitié, se relâchent par l'éloignement, par leur diversité, par la multitude des sensations fugitives qui leur succèdent et les remplacent.

Nous avons un pays, nous sommes des individus rapprochés, attachés plus ou moins aux lois sous lesquelles nous vivons, suivant que ces lois sont plus ou moins appropriées à nos intérêts, à nos vues, à nos mœurs, et contribuent davantage à notre bien-être; mais nous ne formons pas

un tout indivisible, cohérent dans toutes ses parties, et affermi par un intérêt général et commun.

Cette faculté de communication entre les peuples modernes, cette circulation générale des richesses, cette dispersion des intérêts individuels sur tous les points du globe, la vaste étendue des empires qui, en se prolongeant dans toutes les parties du monde, rendent les citoyens étrangers les uns aux autres, toutes ces causes affaiblissent nécessairement l'attachement à la patrie, le subordonnent à des calculs intéressés, et le réduisent à un sentiment vague et confus, sans force, sans énergie, sans enthousiasme, comme sans illusion.

Le pacte social des peuples modernes n'est pas comme celui des anciens, une société de corps et de biens à perte et à profit, ou comme l'a dit J.-J. Rousseau, *l'aliénation totale de chaque associé avec tous ses droits à toute la communauté.* C'est une simple confédération à frais communs pour défendre, assurer, étendre et perfectionner la jouissance des facultés individuelles.

Cette confédération est essentiellement défensive, pacifique et civile, et contraste absolument avec le pacte social des peuples anciens, naturellement hostile, offensif et conquérant. L'un était entièrement militaire, et l'autre est purement commercial.

Combien donc s'égarent les politiques, les mo-

ralistes, les législateurs et les écrivains modernes, quand ils s'efforcent de reproduire parmi nous cet amour des peuples anciens pour la patrie, quand ils nous proposent leurs vertus publiques, domestiques et privées pour modèle, leur conduite et leurs mœurs pour règle, quand ils nous reprochent de ne pouvoir pas nous enorgueillir de ces actes éclatants de grandeur, de gloire et de puissance, si funestes au monde, et si nuisibles à l'espèce humaine.

Ah! s'ils veulent faire de nous des Spartiates, des Athéniens et des Romains, qu'ils nous isolent dans des cités peu nombreuses, dans un territoire circonscrit et peu étendu, qu'ils allument une guerre inextinguible entre ces misérables cités, qu'ils inspirent à chacune la passion trop naturelle d'asservir sa rivale dans la crainte d'en être asservie, alors nous verrons revivre dans tout leur éclat les vertus qu'ils admirent, alors le monde sera encore une fois en proie aux dévastations, et l'univers retombera sous le joug de quelques familles qui s'égorgeront pour usurper la puissance, jusqu'à ce qu'elles reçoivent la loi d'un empereur qui fera tout trembler sous son glaive, et tremblera lui-même sous le sabre de ses cohortes.

Ne serait-il pas plus sage et plus utile de laisser aux anciens leur système militaire, et de nous pénétrer des avantages du système civil et com-

mercial qui lie tous les peuples, civilise tous les hommes, et les unit par le sentiment de leur utilité mutuelle et réciproque? Loin de nous l'éclat des vertus guerrières, de la puissance des armes, de la grandeur des conquêtes! Elles ne peuvent s'allier avec les vertus sociales et pacifiques du système commercial; elles ne conviennent pas à nos mœurs, à notre esprit, à nos besoins.

Vainement les gouvernements modernes s'efforcent de faire marcher de front et même d'associer le système militaire au système commercial; la nature des choses résiste à leurs efforts, et cette lutte impuissante tiraille, fatigue, épuise inutilement le corps social. Les hommes qu'ils entraînent sous les drapeaux soupirent après les arts paisibles qu'ils ont quittés. Quelque gloire que les armées de la révolution française aient acquise, quelqu'illusion qu'ait dû produire sur les soldats la fortune prodigieuse des chefs, quelque séduction qu'exerce sur les esprits l'espoir du commandement, la paix aurait licencié l'armée française tout entière, et ces guerriers, couverts de lauriers, auraient repris avec ivresse les honorables et utiles instruments des arts, si leurs services avaient cessé d'être utiles à la patrie. Les hasards et les chances de la guerre ne pourront jamais offrir de perspective comparable à celle qui se présente à l'homme laborieux dans tous

les pays où le travail obtient le salaire qui lui est dû. L'espoir de vivre libre et indépendant par son travail, d'être époux et père, et de parcourir une carrière paisible au sein de sa famille, ruinera insensiblement toutes les armées, et assure au système commercial une supériorité irrésistible sur le système militaire.

La paix générale, le progrès des arts, l'accroissement des richesses, l'avancement de la civilisation, le bonheur des individus, l'amélioration de l'espèce humaine, voilà le but auquel il faut tendre, la tâche que doivent se proposer tous les principes, toutes les doctrines, tous les préceptes, toutes les législations; hors de là il n'y a qu'erreur et qu'abus, que désolation et calamité.

Si donc l'exemple des peuples anciens, si leur dévouement à la patrie, si la consécration de toutes leurs facultés à son service ne sont et ne peuvent pas être la règle des peuples modernes, si les facultés individuelles ne peuvent être considérées comme les facultés propres du pays, ni être mises à sa disposition, quelle est la portion de ces facultés dont l'état peut disposer dans l'état civil et commercial où nous vivons?

CHAPITRE II.

LES MOYENS DE SUBVENIR AUX DÉPENSES PUBLIQUES

Consistent dans l'excédant du produit général sur les consommations individuelles.

Les facultés sociales des peuples modernes sont restreintes à l'excédant du produit général sur les consommations individuelles.

La nature, l'étendue et les limites des facultés sociales ou du revenu public n'ont point encore été précisées ni déterminées. Montesquieu est, de tous les publicistes, le seul qui ait hasardé quelques réflexions sur ce sujet important.

« Pour bien fixer les revenus (publics), dit-il, il » faut avoir égard aux nécessités de l'état et aux » nécessités des citoyens.... Il n'y a rien que la » sagesse et la prudence doivent plus régler que » cette portion qu'on ôte, et cette portion qu'on » laisse au sujet.... Ce n'est point à ce que le peuple » peut donner qu'il faut mesurer le revenu public, » mais à ce qu'il doit donner : si on le mesure à ce » qu'il peut donner, il faut que ce soit à ce qu'il » peut toujours donner. »

Ces considérations renferment des préceptes pleins de sagesse, de justice et d'humanité, qui ne doivent pas être négligés dans la conduite et le gouvernement des empires ; mais il existe des principes plus absolus, des règles plus obliga-

toires, des devoirs plus impérieux que l'on ne peut méconnaître ni violer impunément.

Les facultés sociales se composent presqu'entièrement d'une portion des facultés individuelles. Cette portion a ses limites naturelles et nécessaires dans les besoins individuels. La subsistance de l'individu marche avant la subsistance du corps politique, et l'ordre public ne peut pas exister, ou du moins ne peut pas subsister long-temps, quand les besoins des individus sont compromis ou menacés par les besoins du corps social. Leur opposition est un signe de détresse, bientôt suivi d'une lutte fâcheuse dans laquelle le gouvernement est renversé, ou s'il triomphe, la population diminue, l'état tombe en décadence et périt (1).

Cet excédant n'est pas même disponible en totalité.

Lors même que les besoins du corps social n'attaquent pas les besoins individuels, et que les produits nationaux suffisent aux uns et aux autres,

(1) Nello stabilire la quantita del tributo, i primi a considerarsi sono i veri bisogni dello stato edi precisi bisogni degli individui. Non deve stabilirsi oltre i bisogni dello stato, e non può stabilirsi se non oltre i bisogni degli individui. Per ricca che sia una nazione, essa non deve dare quanto può, ma quanto abbisogna allo stato; e questo non può esigere quello che gli abbisogna, se la nazione, saluo il necessario fisito degl' individui non può darlo *palmiei* publica felicita, tom. 1, pag. 211.

le corps social est dans un état précaire et à la merci de tous les événements fâcheux, qui, en augmentant ses besoins, rendent ses facultés insuffisantes, et compromettent son existence.

Le corps social ne prospère et ne fleurit que lorsqu'il n'absorbe pas la totalité de la portion qui excède les besoins individuels. Alors l'excédant des produits non consommés forme une réserve utile qui tourne en accumulation, et devient la source de l'aisance individuelle, le fondement de la prospérité générale, de la puissance et de la splendeur de l'état.

Les facultés sociales dans l'état actuel de la civilisation consistent donc dans l'excédant du produit général sur les consommations des individus, et les corps politiques ne se conservent, ne prospèrent et ne fleurissent qu'autant qu'ils n'absorbent pas la totalité de cet excédant.

Difficulté de déterminer la partie disponible de cet excédant.

Mais comment et par quels moyens s'assurer de la proportion qui existe entre les facultés sociales et les besoins des corps politiques.

Les anciens avaient des moyens sûrs et faciles de les connaître; ils se rendaient compte de leur situation, les uns tous les ans, d'autres de trois en trois ans, d'autres de quatre ans en quatre ans, et d'autres de cinq en cinq ans (1). Les dé-

(1) Aristot., lib. 5, chap. 8, Politiq.

nombrements de leur population, de leurs richesses et de leurs ressources leur faisaient connaître avec certitude ce qu'ils devaient craindre ou espérer, ce qu'ils pouvaient oser ou ce qu'il fallait éviter; en un mot l'état de leur force ou de leur faiblesse, de leur puissance ou de leur décadence.

Lorsqu'ils s'apercevaient par leurs dénombrements que la population excédait le nombre des individus que l'état pouvait entretenir, ils formaient des colonies qui étaient autant de points d'appui et de force pour la mère-patrie. Si au contraire la population était inférieure à ce qu'elle devait être pour que l'état fût dans sa force et dans sa prospérité, on accordait l'indigénat aux étrangers; quelquefois même on donnait la liberté aux esclaves (1).

Rome surtout tira un grand parti de ses dénombrements, qui furent institués par Servius Tullius, et dont le soin fut dans la suite confié à une magistrature spéciale, aux censeurs. Elle leur dut la connaissance exacte de ses affaires dans tous les temps et à toutes les époques de sa puissance; et les sages mesures qui la mirent à l'abri des revers fâcheux, qui la portèrent au plus haut point de force et de splendeur furent toujours combinées d'après ces recensements.

(1) De Paw, sur les Grecs.

Combien cette connaissance précise des forces et des ressources des états à toutes les époques, et dans toutes les circonstances, était utile et favorable à la conduite des affaires, et propre à en assurer le succès. Si les peuples célèbres de l'antiquité ont fait de grandes choses, il faut convenir qu'elles furent dues à la sagesse de leurs mesures, et au génie de leurs combinaisons.

Les peuples modernes, malgré leur admiration pour les anciens, leur inclination à les imiter et à les prendre pour modèles, n'ont point profité de leur exemple, et ne se sont point appropriés les avantages qu'ils retiraient de leurs dénombrements.

Cette difficulté ne peut être levée que par un dénombrement général de la population, des produits et des consommations.

Sans doute la tâche eût été plus difficile, et eût éprouvé beaucoup plus d'obstacles à cause de la vaste étendue des empires modernes, de la grandeur de la population, de la diversité de l'industrie, de la multitude innombrable des rapports généraux et privés, nationaux et étrangers, qu'il eût fallu suivre pour connaître la somme des produits généraux et des consommations individuelles.

Mais cette tâche, tout immense qu'elle paraît, n'eût pas été sans exemple. Auguste fit trois fois le dénombrement des citoyens romains et de tous leurs biens, et non-seulement des citoyens qui habitaient Rome, et qui étaient épars dans tout

l'empire, mais même de tous les sujets de chaque province (1).

Après sa mort, le dénombrement fut discontinué, et repris sous Vespasien; il ne fut définitivement abandonné que sous l'empereur Décius, et les historiens ont observé que depuis, l'empire ne fit que décliner.

Ainsi, l'étendue des empires modernes, qui n'égale pas à beaucoup près celle de l'empire romain, ne peut pas être un obstacle à leur dénombrement; et ce qu'Auguste et ses successeurs firent à cet égard, peut être également fait par les souverains de l'Europe.

Où serait en effet la difficulté de faire dresser, par les magistrats de chaque commune, des états de la population classée par âge, sexe et occupation, des tableaux des produits de l'agriculture, des manufactures, du commerce et des arts, et des relevés de toutes les importations et de toutes les exportations? Ces éléments, recueillis dans les petites divisions territoriales, seraient coordonnés dans les grandes divisions, et avec de la suite et de la ténacité, ne tarderaient pas à offrir l'exactitude la plus rigoureuse. On ferait mal d'abord, on ferait mieux ensuite, et dans un très-court espace de temps, en généralisant les mé-

(1) Tranquil. in August.

thodes, en les perfectionnant, il n'y a pas de gouvernement qui ne parvînt à un dénombrement aussi complet et aussi exact que ceux d'Athènes et de Rome.

Ce dénombrement n'est passans exempledans les siècles modernes.

Cet essai a été tenté une fois en France; et quoiqu'on remarque dans son exécution de grandes imperfections, des vices combinés, et le dessein formé de ne point laisser échapper des vérités trop douloureuses, l'état de la France, présenté à la fin du dix-septième siècle par les intendants des provinces à l'héritier du trône, offrit des documents précieux qui peuvent donner une idée des avantages nombreux que les gouvernements pourraient trouver dans cette mesure, si elle était pratiquée et usuelle (1).

Cet état, malgré son imperfection et malgré l'incapacité ou la mauvaise volonté des administrateurs auxquels le soin en fut confié, découvrit au gouvernement l'étendue des maux que vingt années de guerre avaient fait peser sur la France,

---

(1) Henri VIII fit faire un dénombrement général de toute l'Angleterre, du nombre des habitants, de leur âge, profession, richesse, revenu, et de tout ce qu'un homme d'état a besoin de connaître.

Le roi de Prusse, Frédéric le Grand, fit faire un cadastre qui est une sorte de dénombrement. *Mém. des Ambass. sur les Imposit.*

la population diminuée de plus de 4 millions, la dévastation des provinces, la ruine de l'agriculture, la cessation de l'industrie et la disparition entière du commerce. Que fallait-il de plus à un gouvernement éclairé, humain et pénétré de ses devoirs? N'en était-ce pas un pour lui de ne pas aggraver tant de calamités par de nouvelles guerres, quelques justes ou quelqu'avantageuses qu'elles dussent paraître, et lorsqu'au mépris de cette situation fâcheuse on le voit s'engager dans une nouvelle guerre plus redoutable encore que celles qui l'avaient précédée, doit-on s'étonner des revers qu'il éprouva et de l'état misérable auquel il réduisit la nation.

Si, dès le premier pas, l'état de la France offrit tant de lumières sur sa situation, pourquoi ne le continua-t-on pas? pourquoi ne chercha-t-on pas à le perfectionner, à le rendre en tout point comparable aux dénombrements des peuples de l'antiquité?

C'est que la vérité est importune à la cour des rois absolus, et qu'on lui préfère toujours l'illusion qui flatte, ou l'erreur qui séduit. Ces rois repoussent avec dédain tout ce qui peut les éclairer sur les limites de leur puissance. Ils se persuadent qu'elle est illimitée, parce qu'ils ne savent pas où existe sa limite. Ils ne s'aperçoivent pas que chaque pas qu'ils font au-delà de cette limite

redoutable aliène d'eux le cœur de leurs sujets, et compromet leur puissance et leur gloire !

Que des rois s'abusent à ce point, et redoutent la lumière qui les éclaire sur les excès de leur puissance, sur l'oppression des peuples, sur les dangers qui l'accompagnent, faut-il s'en étonner ! ils ne connaissent ni les sources, ni les véritables appuis de leur autorité, et presque toujours accoutumés à la regarder comme un droit de conquête, ils se persuadent que la force peut seule la conserver.

Mais que des gouvernements sages, basés sur les droits et les intérêts des peuples, partagent leur erreur ou leur insouciance, c'est ce qui doit causer un grand étonnement. Comment concevoir que l'administrateur d'un peuple qui a fait faire de grands pas à la science de l'administration, que M. Pitt se soit permis, en 1798, de prendre pour base de son hardi système de revenu public les conjectures contradictoires et nécessairement fautives des écrivains de son pays, et ait abandonné ainsi au hasard les destinées d'un peuple entier, et le sort de la plus grande lutte que l'Europe ait eu à soutenir.

Ce qui doit paraître encore plus étrange, c'est que le parlement d'Angleterre et la nation anglaise ne furent pas frappés de la légèreté et de l'inexactitude des calculs que le ministre donnait à ses mesures, et qu'on ne prit aucun moyen

pour en assurer la justesse ou leur donner à l'avenir une véritable solidité.

On peut donc affirmer, sans crainte d'être démenti, que la politique des peuples modernes ne repose sur aucune base fixe et positive, sur rien de précis et de certain, sur aucune assiette stable et solide. A défaut de connaissances certaines, on a recours à des conjectures, et l'on s'abandonne entièrement à leur incertitude.

L'étendue des empires se détermine par les connaissances géographiques; mais les progrès de cette science sont encore bien loin de l'application qu'on veut en faire. Son imperfection est telle que les meilleurs géographes n'ont encore pu préciser l'étendue de l'Angleterre et du pays de Galles. Ils diffèrent depuis 47 millions d'acres jusqu'à 38,500,000, et les arithméticiens politiques offrent les mêmes variations sur l'étendue de la partie cultivée. Ils diffèrent de 40 millions d'acres à 33 millions (1). La géographie et l'arithmétique politique des autres peuples ne sont ni plus perfectionnées ni plus exactes.

Suivant les cartes de l'Académie, l'étendue de la France ancienne était de ..... 26,386 lieues.
Suivant de Lisle, de 25,839
Suivant Nolin, de 28,054

(1) Beek, sur la Taxe des revenus.

Suivant de Fer, de .... 31,278 lieues.
Suivant Samson, de 31,657

La même incertitude règne sur la grandeur de la population. On ne s'en forme une idée que par le secours des registres des naissances, des mariages et des morts; mais ces registres ne sont tenus exactement nulle part, et les bases du calcul qu'ils fournissent varient non-seulement d'un pays à l'autre, mais de ville à ville et de campagne à campagne (1).

Enfin, pour ajouter encore aux chances qu'offrent toutes ces conjectures, on a calculé que les registres de certains cantons, et les notions qu'ils présentent sur ce point sont si divergentes, qu'elles varient sur la population d'Angleterre de 4,500,000 à 10,000,000 (2).

A Londres, la moitié des enfants ne parvient pas à la troisième année; à Vienne, la moitié ne parvient pas à deux ans; dans les campagnes au contraire la majeure partie parvient à la majorité, et souvent au mariage; dans le pays de Vaud, la plus grande partie des enfants atteint au-delà de la majorité, et la moitié parvient à quarante-un ans.

---

(1) De l'Arithmétique polit., par Arthur Young.

(2) *Idem.*

Dans les petites villes les naissances sont à peu près égales aux décès (1).

Messance multiplie les naissances par 25 pour les petites villes et les campagnes, par 27 et 28 pour les grandes villes, et par 30 pour la capitale.

Le rapport des produits nationaux, et des consommations générales, se conjecture par la population, par les registres d'importation et d'exportation, par le produit des impôts de consommation. Si la population augmente, si l'exportation surpasse l'importation, si les impôts de consommation sont productifs, on en conclut que les produits sont supérieurs à la consommation nationale, que le peuple est dans un état de prospérité, et que l'empire est dans sa force et dans sa splendeur.

Mais on sent combien cette conséquence est hasardée lorsqu'on considère que la progression de la population est vague et peu sûre, que les registres des importations et des exportations fournissent à peine quelques données approximatives, et que le produit des impôts de consommation n'est qu'un signe trompeur de l'aisance et de la richesse du peuple, puisqu'il est possible et qu'il

(1) Observations sur les rentes reversibles, par le docteur Price, 1773.

arrive souvent que les peuples vivent sur leurs capitaux.

Sans dénombrement toute la science politique est conjecturale.

Ainsi toute la science politique des peuples modernes est conjecturale, et les plus versés dans cette science ne possèdent que des connaissances équivalentes à celles des jeux de hasard. De là dérivent l'instabilité des événements, le désordre des affaires et la misérable situation des peuples. Dans cette obscurité profonde répandue sur la force, les richesses et les ressources des états, le plus téméraire se croit le plus fort, et le plus imprudent le plus puissant. Chaque gouvernement s'exagère sa force et sa puissance, et s'efforce de persuader son exagération à ses amis, à ses rivaux et à ses ennemis. La forfanterie et le charlatanisme imposent partout à la crédulité et à l'ignorance, et l'habileté consiste dans le mensonge. Mais les efforts qu'on est obligé de faire pour soutenir de trompeuses apparences, d'abord onéreux, bientôt ruineux, finissent par produire des secousses funestes aux peuples et fatales aux gouvernements.

Ne vaudrait-il pas mieux que la fortune des peuples, comme celle des individus, fût en évidence, et qu'on observât dans les rapports généraux de peuple à peuple les mêmes règles de conduite que dans les rapports individuels?

Si une grande dépense, un train nombreux,

un luxe imposant, sont les indices de la richesse, ils n'en sont pas regardés comme la preuve certaine et infaillible, et dans les transactions privées on cherche d'autres bases, d'autres certitudes que ces vaines démonstrations.

Pourquoi n'en serait-il pas de même en politique? pourquoi chaque état ne serait-il pas jugé plutôt par ses forces positives, par sa puissance réelle, par la somme de ses facultés sociales que par la vaine montre d'une force numérique plus effrayante que redoutable, plus imposante que terrible? Les peuples y trouveraient l'avantage de n'être jamais foulés, et de ne porter que le fardeau proportionné à leurs forces. Les gouvernements ne marcheraient plus au hasard, et ne seraient plus exposés à tous les périls qu'il entraîne avec lui (1).

Quelques circonstances prises dans la nature des gouvernements, dans le génie des gouvernants, dans le caractère des gouvernés, des Gus-

(1) « N'arrive-t-il pas souvent, dit Davenant, qu'une na- » tion qui, sans nuire à sa prospérité, pourrait dépenser trois » millions par an, pendant un long espace de temps pour » le soutien de la guerre, est ruinée par une dépense de » vingt millions en trois ou quatre ans. Car tel corps qui » peut supporter des saignées fréquentes, mais modérées, » mourrait si on lui tirait une trop grande saignée à la fois.

tave Adolphe, des Frédéric, pourraient bien, à des époques éloignées, changer la face des affaires, et donner à un peuple peu connu une prépondérance extraordinaire; mais ces événements seraient rares et passagers; la nature des choses reprendrait bientôt son empire, et tous les états acquerraient nécessairement une consistance durable et permanente.

Chaque état, instruit de ses forces et de ses moyens ne s'exposerait plus à des événements qui pourraient compromettre son existence. Les rivalités n'entraîneraient plus d'hostilité, ou balanceraient la difficulté des succès et le danger de la défaite. Les alliances seraient mieux assorties et plus durables, parce que les intérêts seraient plus certains et mieux connus, les guerres seraient moins fréquentes et de moindre durée, parce que les dommages qu'elle occasionent seraient mieux sentis et les avantages plus incertains.

» Les grands hommes d'état ont par conséquent toujours » eu soin, non-seulement de connaître la véritable situation » de leur pays, mais aussi de connaître parfaitement la » force ou la faiblesse des autres peuples avec lesquels ils » sont en guerre, et le jugement qu'ils en portent est ce » qu'on appelle l'arithmétique politique. Of. the use, of. » pol. arith. »

Dans l'intérieur des états, les dépenses seraient calculées avec plus de sévérité, parce que la difficulté de les acquitter seraient plus évidente. Les dépenses utiles seraient préférées aux dépenses de faste et de vanité qui ruinent les peuples, et sont peu profitables à la véritable grandeur des gouvernements.

Ainsi la paix universelle et la bonne administration, si elles ne sont pas une chimère, ce que les amis de l'humanité ne se persuaderont jamais, ont leur fondement absolu dans la science de la statistique, ou dans la connaissance du rapport des produits généraux avec les consommations individuelles.

Son incertitude a été la cause de l'excès des dépenses publiques, et en a rendu le paiement précaire.

La lenteur des progrès de cette science, l'indifférence des gouvernements sur son avancement, l'obscurité profonde qui a toujours caché aux regards les plus pénétrants, et ne leur a pas permis d'apercevoir, même confusément, l'état de la richesse générale, la portion nécessaire à la consommation individuelle, et celle qui devrait être réservée pour tourner en accumulation, et marcher à une prospérité constante, ont été une des principales causes de l'excès de l'oppression et des désordres des dépenses publiques, et sont encore un des plus grands obstacles à la régularisation de cette partie importante du système politique.

Depuis que les dépenses publiques ont été im-

posées principalement et presqu'en totalité sur les fortunes privées; c'est-à-dire, depuis le milieu du quinzième siècle, l'incertitude qui existait sur les facultés des peuples, a autorisé, et en quelque sorte justifié l'énormité des dépenses dont elles ont été grevées. Comme on ne savait où il fallait s'arrêter, on a cru qu'on pouvait toujours avancer. Les dépenses se sont accrues d'année en année, de règne en règne, de siècle en siècle. L'impuissance des peuples, loin d'être un obstacle à leur accroissement, a été regardée comme une résistance coupable, dont la répression a encore nécessité de plus grandes dépenses. L'épuisement des ressources n'a point été le terme de leur excès; il a seulement donné lieu à une nouvelle manière de les considérer et de les accroître.

La difficulté de payer les dépenses publiques les a fait distinguer en dépenses ordinaires et extraordinaires.

Celles qu'on ne pouvait pas payer annuellement à cause de l'insuffisance du revenu annuel des peuples, n'ont pas été supprimées ou modérées, elles ont été seulement regardées comme des dépenses extraordinaires, et en conséquence on les a reléguées dans le chapitre casuel de l'arriéré, trop souvent deshonoré par des banqueroutes déguisées ou déclarées ouvertement.

L'expédient le plus heureux qu'on ait imaginé pour en alléger le fardeau, a consisté à les capitaliser ou, pour nous servir de l'expression propre, à les consolider et à leur assigner un intérêt

annuel. Cette méthode a introduit le système des emprunts, qui par ses vastes combinaisons, par ses procédés ingénieux, par l'impulsion rapide qu'il a donnée à la circulation, a été si utile au progrès des richesses, à la puissance et à la grandeur des empires modernes, et forme à présent une des branches les plus importantes de la science du revenu public.

L'autre partie des dépenses publiques qui pouvait être acquittée sur le revenu annuel des peuples, et qu'on n'a pas cependant toujours acquittée, a été rangée dans la classe des dépenses ordinaires.

Cette division générale des dépenses publiques, en dépenses ordinaires et extraordinaires, ne convient ni à leur nature, ni à leur objet, ni au bon ordre, ni au véritable intérêt des peuples. Toutes les dépenses ordinaires ou extraordinaires sont ou doivent être faites pour des besoins publics; elles doivent donc également être prises sur les facultés sociales et ne jamais les dépasser.

Mais depuis long-temps il n'existe plus de traces de cet ordre de chose durable et permanent, qui promet sûreté et prospérité aux peuples, stabilité et sécurité aux gouvernements, puissance et conservation aux empires.

Si l'on pouvait tracer le tableau général des écarts de chaque peuple dans ses dépenses pu-

bliques, et des moyens ruineux qui ont été mis en usage pour y faire face, ces résultats offriraient sans doute des leçons utiles à tous les peuples, et leur découvriraient indubitablement les véritables causes de leur situation politique, de leur puissance relative, et de leur grandeur positive.

Mais où trouver ces documents précieux? S'ils existent, ils ne sont pas publiés, et probablement ils resteront long-temps enveloppés dans les ténèbres, que la raison d'état répand sur tant de vérités utiles; comme si la force réelle perdait de sa puissance par son évidence, comme si la faiblesse pouvait atténuer son impuissance par la dissimulation, comme si la publicité n'était pas toujours un obstacle à l'exagération du mal quand il existe, et un préservatif contre la calomnie quand elle n'existe pas.

La France et l'Angleterre sont les seuls peuples chez lesquels on trouve des documents nombreux et authentiques sur leurs dépenses et sur les mesures que ces peuples ont prises pour y subvenir; je vais essayer d'en esquisser le tableau.

La conduite de ces deux peuples, depuis le milieu du quinzième siècle jusqu'au dix-neuvième, qui après avoir long-temps associé l'Europe à leurs querelles, se partagent aujourd'hui les destinées du monde, suffira pour donner une idée exacte de

cette intéressante partie de la science du revenu public.

CHAPITRE III.

Des dépenses extraordinaires de la France et de l'Angleterre, depuis le milieu du quinzième siècle jusqu'au seizième.

Des dépenses publiques extraordinaires en France et en Angleterre, depuis 1445, jusqu'en 1500.

Le quinzième siècle, cette époque mémorable dans les annales du monde, qui par ses nombreuses et étonnantes découvertes, a eu une si grande influence sur les destinées de l'espèce humaine, et a entraîné les hommes et les choses si loin de tout ce qui avait existé; qui, par l'invention de la poudre a canon, a changé l'art meurtrier des combats, limité la force du nombre par l'habileté des moyens; qui, par l'inappréciable bienfait de l'imprimerie, a terrassé l'ignorance, la superstition, la servitude, et fait revivre les sciences, les lettres et les arts, les lumières et la liberté; qui, par la découverte du Nouveau-Monde et du passage aux Grandes-Indes par le Cap de Bonne-Espérance, a jeté les fondements du système commercial, de la puissance des richesses et d'un nouvel ordre social; ce siècle célèbre par tant d'événements est encore remarquable par la nou-

velle direction qu'il donna aux dépenses publiques des états modernes.

Jusqu'alors le domaine des rois, grossi des tributs concédés par les peuples en échange du service personnel et de certains devoirs féodaux, avait suffi aux dépenses publiques, ou du moins le déficit qui formait alors ce qu'on appelle aujourd'hui les dépenses extraordinaires, était pris sur des contributions temporaires consenties par les peuples.

§ Ier.

Des dépenses extraordinaires de la France pendant cette époque.

Charles VII, vainqueur de l'étranger, remonté sur le trône de ses pères, dont les vices, et les calamités des temps l'avaient fait descendre, maître d'un empire qu'il regardait peut-être comme sa conquête, quoiqu'il en fût uniquement redevable à la valeur des Français et à leur attachement pour le sang de leurs rois, changea le premier cet ordre antique et fondamental des états modernes. La défense de l'état, devoir essentiel du monarque, charge habituelle de son domaine, qui ne pesait sur les peuples que lorsque le domaine était épuisé, et comme une charge accidentelle et extraordinaire, il l'imposa de son autorité privée

Dépenses extraordinaires de la France pendant cette époque.

sur les peuples (1), et en assigna la dépense sur la taille qu'il rendit perpétuelle (2).

Louis XI son successeur, entraîné dans les guerres civiles et étrangères, augmenta considérablement le fardeau des tailles, sur lesquelles il assit toutes les dépenses extraordinaires (3).

---

(1) Nous devons observer, dit Anderson, que l'entreprise d'Henri V pour la conquête de la France fut la cause de la perte des libertés du peuple français; car les Anglais possédant alors une grande partie de la France, les trois états de ce royaume ne purent pas s'assembler pour accorder les tributs et la levée des troupes comme de coutume, si bien que leur roi, Charles VII, fut forcé de le faire sans leur concours, ce qui fut sans doute un exemple utile pour les rois subséquents qui eurent d'autant plus de facilité à conserver leur autorité despotique, qu'en France, les taxes tombaient principalement sur le grand corps du peuple et très-peu sur la noblesse et le clergé, qui à d'autres égards dependaient du roi. De l'orig. du Comm., tom. 1, pag. 250.

(2) A sa mort, en 1461, son revenu, composé du domaine, des douanes et traites, des aides et gabelles et de la taille perpétuelle, s'élevait à .... 2,800,000 liv.
La taille était comprise dans cette somme pour................................ 1,800,000

Mém. de Commines, tom. 1, pag 334.
Bodin, de la Rép., liv. 6, ch. 663.
Mém. de Sully, tom. 3, liv. 25, pag. 53.

(3) *Ibid.* A sa mort, en 1488, elles s'élevaient à .... 4,740,000 liv.

Sous Charles VIII les tailles furent réduites par les états de Tours à. . . . . 1,200,000 liv.

Mais il paraît que les autres branches du revenu furent considérablement augmentées (1).

Ainsi, pendant la dernière moitié du quinzième siècle les dépenses extraordinaires furent acquittées par les tailles qui, comme on le sait, n'étaient imposées que sur le tiers-état, c'est-à-dire, sur la partie de la nation la moins aisée et la moins capable de résister à la puissance des rois.

II.

Des dépenses extraordinaires de l'Angleterre pendant la même époque.

Dépenses extraordinaires de l'Angleterre pendant la même époque.

A la même époque les dépenses extraordinaires des rois d'Angleterre étaient puisées dans d'autres sources, et donnaient lieu à des excès d'un autre genre.

Sous Henri VI, Edouard IV, Edouard V, Richard III, Richard IV, et Henri VII.

Sous le règne d'Henri VI, qui finit en 1460, le revenu était de 2,298,738 liv. st., et il y avait un déficit de. . . . . . . 35,000 liv. sterl.

Ce déficit fut acquitté par des contributions générales imposées par le parlement.

Edouard IV augmenta son revenu par l'expro-

(1) A sa mort, en 1498, la recette de l'épargne, tous frais déduits, se montait à. . . . . 4,845,617 liv. *Ibid.*

priation de tous les acquéreurs des domaines de la couronne aliénés par la maison de Lancastre, et par la confiscation des biens de cent quarante familles qui avaient suivi le parti de cette maison.

Le parlement lui accorda six dixièmes et six quinzièmes des richesses mobilières, alors peu considérables, et un subside annuel sur les étrangers. Les subsides étaient assis sur le revenu (1).

Le clergé lui accorda également un subside.

---

(1) Les subsides et les quinzièmes, dit Hume, sont fréquemment mentionnés par les historiens; mais ils n'ont pas bien expliqué le montant de ces taxes, ni la méthode de les imposer. Il paraît que les quinzièmes correspondaient autrefois au mobilier et en étaient une partie proportionnelle. Une évaluation faite du mobilier, sous le règne d'Edouard, servait de base à ces sortes de taxes. Les villes payaient toujours la même somme, et on faisait ensuite la répartition sur leurs habitants.

La même taxe dans les villes de corporation était appelée un dixième, probablement parce qu'elle était originairement un dixième du mobilier. Le montant d'un dixième et quinzième par tout le royaume, ou d'un dixième comme on l'appelait ordinairement, était de 29,000 liv. ster.

Le montant d'un subside n'était pas invariable comme celui d'un quinzième. Dans la huitième année du règne de la reine Elisabeth un subside montait à 120,000 liv st., mais le quarantième n'était pas au-dessus de 78,000 liv.

Enfin il extorqua des bénévolences de plusieurs particuliers (1).

Edouard V, Richard III et Henri VII qui régnèrent depuis 1483 jusqu'en 1509, augmentèrent les impositions à un tel point qu'elles excitèrent une révolte générale.

Henri VII surtout, d'un caractère avare et sordide, mit tout en usage pour satisfaire cette passion basse et ignoble. Il obtint du parlement deux bénévolences qui, par la manière dont elles furent levées, lui rapportèrent des sommes consi-

---

sterl. La raison s'en découvre facilement dans la méthode de le percevoir; nous apprenons par les bills de subside, qu'un subside était donné pour 4 schel. par liv. st. sur la terre, et 2 sch. et 8 pences pour les meubles dans les comtés : taxe considérable si elle eût été strictement perçue; mais c'était seulement l'ancien état du subside. Pendant le règne de Jacques Ier on ne payait pas la quinzième partie de cette somme. La taxe était tellement personnelle qu'un homme ne payait que dans le comté où il résidait, quoiqu'il possédât des biens dans d'autres comtés. Hist. d'Angl., Jacques Ier, appendix.

(1) On raconte qu'Edouard s'étant adressé à une vieille veuve pour en obtenir une bénévolence, elle fut si satisfaite de la grâce du demandeur, qu'elle lui donna 20 liv. sterl. Le monarque, surpris de sa générosité, crut devoir lui en témoigner sa reconnaissance par un baiser dont la vieille fut si enchantée qu'elle doubla la somme. (Hist. du Rev. pub. d'Angl., par Sinclair).

dérables. Le parlement lui accorda un équivalent des droit féodaux qu'il prétendait exercer à cause du mariage de sa fille aînée, et pour armer son fils aîné chevalier. Il tira beaucoup d'argent de Louis XII pour lui laisser envahir la Bretagne, et du roi d'Espagne pour le mariage de son fils. Il renouvela l'ancienne méthode d'extorquer de l'argent en forçant ceux qui avaient 40 liv. sterl. de revenu à se faire recevoir chevalier (1).

III.

Résultats comparatifs du mode de paiement des dépenses extraordinaires dans les deux pays pendant cette époque.

Résultats comparatifs du mode de paiement des dépenses extraordinaires dans les deux pays pendant cette époque.

La situation des dépenses publiques, et surtout l'étendue des dépenses extraordinaires des deux peuples à la fin du quinzième siècle ne peuvent pas être déterminées rigoureusement, parce que le produit des extorsions qui servaient en Angleterre à les acquitter n'était ni fixe ni régulier; mais peu importe à mon sujet. Il me suffit de remarquer la nature des moyens employés dans les deux pays pour subvenir à ces dépenses, et l'influence que leur diversité devait avoir sur leur puissance mutuelle et sur leur prospérité réciproque.

(1) A sa mort il laissa un trésor évalué 1,800,000 l. st.

Le revenu extraordinaire de l'Angleterre, si l'on peut appeler ainsi les moyens destinés à acquitter les dépenses extraordinaires, assis sur la nation, réparti dans la proportion des facultés individuelles, ou extorqué aux hommes riches et puissants, était le moins nuisible à la reproduction des richesses, le moins funeste à la nation, et par conséquent le plus favorable à la puissance du monarque; mais ce revenu, oppressif pour tous les individus, excitait leur ressentiment contre les usurpations des rois, et les intéressait également à la limitation et à la restriction de leur pouvoir. Il fomentait une lutte continuelle entre la prérogative des rois et les droits des peuples, faisait fermenter dans tous les cœurs l'amour de la liberté, et jetait à une grande profondeur les fondements de la liberté publique.

En France, au contraire, le revenu extraordinaire, assis exclusivement sur la classe laborieuse et industrieuse, était ruineux pour les contribuables, et funeste à l'agriculture, à l'industrie, à la richesse publique. Il tenait la partie la plus nombreuse et la plus utile de la nation dans la détresse et dans l'asservissement, diminuait la force et la considération des rois au dehors, dont la puissance se proportionne toujours à l'aisance et au bonheur des individus au dedans, et rendait le peuple insensible et indifférent à l'exten-

sion du pouvoir monarchique, et de la puissance absolue du monarque.

Le clergé et la noblesse, exempts de la taille, voyaient avec indifférence l'oppression du peuple, ou plutôt étaient toujours disposés à la favoriser, à la seconder, et à la sanctifier par la doctrine de l'obéissance passive.

Le revenu extraordinaire de la France et de l'Angleterre, tendait donc par sa nature à faire prédominer la liberté en Angleterre et la servitude en France, et cette impulsion ne fut pas même arrêtée par les modifications et les innovations que les événements et les circonstances introduisirent, parce que la même cause se prolongea et ne cessa d'exercer la même influence.

CHAPITRE IV.

Des dépenses extraordinaires en France et en Angleterre pendant le seizième siècle.

Des dépenses extraordinaires en France et en Angleterre pendant le seizième siècle.

L'augmentation des tailles, qui jusqu'au commencement du seizième siècle avait suffi aux besoins extraordinaires des rois de France, avait un terme marqué qu'il était impossible de dépasser; et dès qu'elle y fut parvenue, il fallut chercher d'autres ressources et recourir à d'autres expédients.

§ Ier.

Des dépenses extraordinaires de la France pendant cette époque.

Louis XII, engagé dans des guerres étrangères, après avoir porté les tailles de 1,200,000 à 5,865,617 livres, aliéna 800,000 livres de rentes sur les domaines, et vendit des charges de finance (1). Des dépenses extraordinaires de la France pendant cette époque. Sous Louis XII.

François Ier, entraîné comme lui dans les guerres funestes et désastreuses de l'Italie, suivit d'abord François Ier.

---

(1) A sa mort le revenu ordinaire et extraordinaire se montait à . . . . 7,650,000 liv.

Mémoire de Sully, *ibid.*; Réflex. polit. du Dutot, vol. 1er, pag. 360; Raynal, tom. 2, pag. 357; Secret des Finances, liv. 3.

Nota. Le secret des finances dit que Louis XII leva sur ses sujets pendant les 16 ans 8 mois et 14 jours de son règne 306,667,116 liv. dont voici le détail;

Savoir :

Du domaine....................	13,407,000 liv.
Du 2e et du 3e état..............	291,358,616
Et du clergé....................	1,901,500
Total.........	306,667,116

M. de Sully, dans ses économies royales, t. 2, p. 187, éd. d'Amsterdam, in-fo, ne porte les revenus de Louis XII qu'à 7,650,000 liv., ce qui fait dire à M. Dutot que dans ce temps là tout ce que le sujet payait n'entrait pas dans les coffres du Roi.

le même système ; il augmenta les tailles et les autres revenus, aliéna 900,000 liv. de rentes sur les domaines, et vendit des offices de finance et de robe. Mais éclairé par l'expérience, il reconnut enfin la funeste erreur de la manie des conquêtes et de l'esprit chevaleresque ; il sentit que la véritable gloire des rois consiste à économiser les tributs des peuples, à alléger leurs contributions et à améliorer leur condition, et il réduisit les tailles à 4,044,115 liv., supprima une partie des offices, et laissa dans l'épargne 1,700,000 liv. écus, et un quartier de ses revenus (1).

Mais il paraît que s'il modéra les tailles, il augmenta considérablement les impôts ordinaires, puisqu'à sa mort, en 1547, le revenu général était, suivant les uns, de 16,000,000 liv. ; et suivant les autres, de 15,730,000 liv. (2).

Henri II. Henri II eut de plus grands besoins encore que ses prédécesseurs. Il épuisa toutes les ressources dont ils avaient fait usage, en créa de nouvelles, et ne put encore suffire à ses dépenses.

Les états-généraux lui accordèrent trois millions d'or qui furent levés sur les gens aisés.

---

(1) Histoire de M. de Thou, tom. 1er, liv. 3, pag. 182, dernière traduction, ou page 153 de la traduc. de Durier, in-fol. Détail de la France, première partie, pag. 144.

(2) Mém. de Sully et de Dutot, *ibid.*

Il augmenta les tailles, et les porta à 12,098,563 livres.

Il créa et aliéna un grand nombre de charges de finance et de robe (1).

François II et Charles IX diminuèrent les tailles. Sous le règne de ce dernier, elles furent réduites à 8,638,998 liv.; le déficit fut rempli par d'autres ressources. François II et Charl. IX.

Le clergé accorda quatre décimes en six ans, et le tiers-état cinq sous par muid de tout le vin qui entrait dans les villes closes (2).

Enfin Henri III augmenta les Et Henri III.

---

(1) A sa mort, en 1550, la dépense ordinaire et extraordinaire se montait à .... 24,000,000 liv.

Le revenu ordinaire et extraordinaire n'était que de.............. 18,000,000

Il y avait par conséquent un déficit de.......................... 6,000,000

Il en couvrit une partie avec les ressources extraordinaires, et laissa encore une dette de 16 à 18 millions.

(2) La dépense générale était de.. 28,833,000 liv.

Et le revenu ordinaire et extraordinaire de....................... 21,000,000

Déficit 7,833,000

Ce déficit annuel fut couvert en grande partie par des affaires extraordinaires de toute nature, et le surplus fut mis dans l'arriéré.

tailles; elles se montaient à la fin de son règne à................	16,000,000 l.
Le surplus du revenu était de.	7,000,000
Total.............	23,000,000 l.

Les moyens extraordinaires consistèrent dans des emprunts, dans des aliénations du domaine, et dans une foule de petits droits (1).

Ainsi, pendant le seizième siècle, les ressources extraordinaires des rois de France, outre l'augmentation des tailles, furent puisées dans l'aliénation des domaines, dans la vente des charges et des

(1) Ils procurèrent une augmentation du revenu annuel. Elle fut de la somme de...... 8,564,400

En ajoutant à ces ressources extraordinaires le revenu ordinaire........ . 23,000,000

On voit que la totalité du revenu ordinaire et extraordinaire était de.... 31,564,400

La dépense ordinaire et extraordinaire montait à....	43,462,941 liv.
La recette n'était que de...........	31,554,400
Il y avait par conséquent un déficit de	11,908,541

Henri III laissa en outre une dette de sept millions de rentes affectée sur la totalité du revenu. Mém. de Sully, tom. 3, liv. 25, pag. 53.

offices, et dans la création des rentes spécialement assignées sur certaines parties du revenu.

Ces ressources nouvelles étaient également ruineuses, et présentaient des inconvénients non moins graves que ceux résultant de l'augmentation graduelle des tailles.

L'aliénation des domaines consommait les capitaux, diminuait les revenus du monarque, et aggravait le fardeau des dépenses publiques à la charge des peuples.

L'aliénation des charges et offices était un emprunt déguisé, dont les conditions étaient exhorbitantes et funestes à la prospérité de l'état.

Ces offices produisaient des gages, des priviléges ou exemptions des charges communes, et des droits et émoluments à raison des fonctions qui leur étaient attribuées : je ne parle pas des exactions des fonctionnaires, qui étaient encore plus à charge aux peuples que tous les autres attributs de leurs offices.

Mais le plus grand mal qui résultait de ces offices, c'est qu'ils étaient achetés par les personnes les plus aisées du tiers-état, par ceux qui pouvaient avec le plus de succès faire fleurir l'agriculture, l'industrie et le commerce ; c'est que les acquéreurs, en se séparant de la classe laborieuse et industrieuse, lui retiraient les capitaux nécessaires à son industrie, et laissaient à sa

charge leur portion contributive dans les tributs publics, dont ils étaient exemptés par leurs offices; c'est que cette classe de privilégiés enlevait au tiers-état son appui, ses facultés et sa considération. Il serait difficile sans doute d'imaginer des ressources plus déplorables et plus fatales à la richesse nationale.

L'aliénation des rentes ne semble présenter au premier coup d'œil que les inconvénients ordinaires des emprunts; mais le mode particulier qui les régissait était essentiellement vicieux, et fut une des principales causes du désordre de l'administration du revenu public et des calamités qui en furent la suite.

Ces emprunts, à ne considérer que le titre de leur création, paraissent reposer sur un gage certain et solide; condition essentielle à l'existence du crédit public. Le paiement en était assigné sur certaines branches du revenu général, et les percepteurs étaient même chargés d'en verser directement les produits dans les mains des créanciers; mais, dans le fait, ces précautions furent souvent illusoires, et presque toujours éludées.

Lorsque le revenu était insuffisant pour faire face aux besoins du service courant, ce qui arrivait fréquemment, et pour ainsi dire habituellement, on détournait les fonds destinés aux créan-

ciers de l'état, on suspendait leur paiement, on morcelait, on réduisait leur créance.

Lorsqu'ils n'avaient pas à se plaindre de la fidélité du gouvernement, ils avaient à lutter contre la cupidité des percepteurs qui retardaient leur paiement le plus long-temps qu'ils pouvaient, sous prétexte que les deniers qui devaient les acquitter n'étaient pas rentrés.

Enfin, ce qui achève de caractériser ce mode d'administration, c'est qu'il était à peu près impossible de connaître la véritable situation de la perception, et de surveiller la fidélité et l'exactitude des percepteurs.

Ces divers inconvénients opposaient un obstacle insurmontable au bon ordre dans l'administration du revenu public et à la progression des richesses générales.

Tels furent les progrès de la science du revenu public en France pendant le seizième siècle; ceux de l'Angleterre pendant la même époque ne furent ni plus heureux ni plus considérables.

§ II.

Des dépenses extraordinaires de l'Angleterre pendant la même époque.

Henri VIII porta encore l'oppression plus loin que ne l'avait fait son père; il demanda

En Angleterre, sous Henri VIII.

au parlement un secours de 800,000 livres sterling (1).

Il obtint du parlement une capitation graduelle et proportionnelle aux rangs et aux fortunes (2).

Il affaiblit la monnaie.

Il fit des emprunts forcés (3); et quand il fallut les rembourser, il fit annuler son obligation par le parlement, et n'en continua pas moins ses emprunts forcés.

La confiscation des biens du clergé augmenta son revenu de 131,607 liv. sterl.

Il mourut en 1547.

---

(1) Lors des débats que cette demande occasiona dans le parlement, le roi envoya chercher Edouard Montague, un des chefs de l'opposition, et le menaça de faire tomber sa tête dans la matinée, si le secours ne passait pas. Malgré cette menace, le parlement n'accorda que 400,000 liv. sterl.

(2) Un duc payait 10 marcs, un comte 4 liv. sterl., un baron 2 liv. st., un chevalier 30 schelings, et toutes les personnes au-dessus de l'âge de quinze ans, 4 pences.

(3) Il fit emprisonner et punir d'amende un aldermann qui avait refusé de lui prêter la somme qu'il exigeait, et en envoya un autre, pour la même raison, servir contre les Ecossais.

La faculté d'exiger des emprunts était une des prérogatives de la couronne, établie par un acte de la seconde année de Richard II.

Edouard VI affaiblit la monnaie. **Edouard VI.**

Outre les domaines, le parlement lui accorda quelques dixièmes et quinzièmes.

Il acheva de dissiper les biens de l'église.

Et laissa une dette de 240,000 liv. sterling.

L'usage s'introduisit alors de négocier des emprunts sur le continent, pour lesquels on payait 14 pour 100 d'intérêt. Anvers et les autres villes de Flandres étaient les seules places qui pouvaient prêter des sommes considérables d'argent.

Il mourut en 1553.

Marie obtint du parlement les douanes pendant sa vie, 5 quinzièmes et 3 subsides. **Marie.**

Un acte du parlement confirma les aliénations du domaine de la couronne faites et à faire pendant sept ans.

Elle leva 240,000 liv. sterling par des emprunts forcés.

Et fit des emprunts sur le continent sous le cautionnement de la ville de Londres.

Elle mourut en 1558.

Elisabeth aliéna les domaines de la couronne, exerça les droits de pourvoyance, perçut pendant sa vie les droits de tonnage et de pondage, et s'appropria le revenu de plusieurs évêchés après la mort des évêques. La garde des pupilles lui produisit 120,000 liv. sterling. La totalité de ces **Sous Elisabeth.**

divers produits était évaluée annuellement. . . . à . . . . 188,197 liv. sterl.

Le parlement lui accorda pendant la durée de son règne dix-huit subsides et trente-huit cinquièmes; le tout évalué à . . . 2,800,000 liv. st.

Ce qui forme, pour chacune de 45 années de son règne, environ 60,000 liv.

Elle vendit les monopoles et les priviléges.

Elle exigeait à chaque nouvel an des présents de ceux qui étaient dans sa dépendance.

Elle leva 100,000 liv. sterl. couronne sur ceux de la religion romaine pour les soustraire aux peines que les lois portaient contr'eux.

Elle mit des embargos sur les navires marchands pour avoir à meilleur marché les denrées dont elle avait besoin.

Elle fit des emprunts forcés sur ses sujets, négocia des emprunts sur le continent à 10 et 12 pour 100 sous le cautionnement de la cité de Londres, et s'empara de 400,000 couronnes que le roi d'Espagne envoyait dans les Pays-Bas sur des vaisseaux génois qui furent pris par des Français, et conduits dans ses ports.

Le revenu de ce règne est évalué annuellement à 500,000 liv. sterl.

A sa mort, en 1602, elle laissa une dette de 400,000 liv. sterl.

Mais il lui était dû par la France 450,000 liv. sterl.; par la Hollande 800,000 liv. serl.; et sur les subsides à recouvrer 350,000 liv. sterl.

La plus grande partie de ces sommes fut recouvrée par son successeur, qui acquitta ses dettes.

Le revenu extraordinaire des rois d'Angleterre pendant le seizième siècle fut de la même nature que celui que nous avons vu pendant la fin du précédent, et sous ce rapport il ne donne lieu à aucune observation nouvelle.

La seule innovation qui mérite d'être remarquée est celle des emprunts sur le continent, sous le cautionnement de la ville de Londres. Ces emprunts fournirent de nouvelles ressources aux rois d'Angleterre; mais il y a tout lieu de croire qu'ils n'y eurent recours que parce que les ressources intérieures étaient épuisées, ou parce qu'il était plus difficile d'y recourir. Des rois qui étaient autorisés à faire des emprunts forcés, ne durent se déterminer à négocier en pays étrangers des emprunts libres et volontaires, que parce qu'ils ne pouvaient plus user de la voie des emprunts forcés, ou parce qu'elle présentait des obstacles difficiles à surmonter. On peut donc, avec quelque fondement, conclure de cette innovation qu'alors la puissance royale déclinait, et que la puissance nationale s'élevait sur ses débris : effet naturel et nécessaire de l'intérêt général.

de toute la nation, à résister à l'oppression de ses rois.

§ III.

Résultats comparatifs du mode de paiement des dépenses extraordinaires dans les deux pays pendant cette époque.

Le rapprochement et la comparaison des moyens employés en France et en Angleterre pendant le seizième siècle, pour couvrir les dépenses extraordinaires des deux peuples, n'offrent pas de grandes lumières, ni des résultats bien précieux pour la science; on n'y aperçoit ni plan, ni combinaison, ni système; on ne peut les considérer que comme des expédiens calculés pour les produits, sans consulter leur influence sur la puissance des souverains, la prospérité des peuples et la richesse générale; mais cet aveuglement et cette insouciance ne restèrent pas long-temps impunis, et peuvent être comptés parmi les causes des événements, des commotions et des révolutions qui éclatèrent dans les deux pays pendant le dix-septième siècle. C'est ainsi qu'en suivant attentivement la marche du revenu public, on aperçoit ses rapports directs et indirects avec l'ordre social, la sécurité des gouvernements, la grandeur et la décadence des empires.

CHAPITRE V.

Dépenses extraordinaires de la France et de l'Angleterre depuis 1600 jusqu'en 1640.

Le dix-septième siècle ouvrit en France et en Angleterre de nouvelles scènes d'oppressions et de vexations fiscales de la part des rois, d'opposition, de résistance de la part des peuples.

Dépenses extraordinaires en France et en Angleterre, depuis 1600 jusqu'en 1640.

§ Ier.

Dépenses extraordinaires de l'Angleterre pendant cette époque.

Sous Jacques Ier.

Jacques Ier, qui monta sur le trône en 1602, épuisa toutes les ressources qui pouvaient augmenter son revenu.

Il aliéna pour 775,000 liv. sterl. de domaines.

Il leva une aide pour armer son fils chevalier, et marier sa fille.

Il augmenta les droits de douane, et cette augmentation les porta à 190,000 liv. sterl.

Mais le parlement déclara cette augmentation illégale.

Il obtint du parlement neuf subsides et dix cinquièmes, dont le produit, réparti sur chaque

année de son règne, donne une somme annuelle de 60,000 liv. sterl.

Il vendit les titres et les honneurs, les priviléges et le monopole (1).

Il fit des emprunts forcés, exigea des bénévolences, et imposa des amendes énormes.

Il fit payer à la Hollande une licence pour pêcher sur les côtes d'Angleterre.

A sa mort, en 1625, la totalité de son revenu était évaluée à 600,000 liv. sterl.

Sous Charles Ier.

Charles Ier aggrava encore les extorsions de Jacques, et entreprit d'établir des impôts sans le concours du parlement.

Il obtint du parlement sept subsides, qui produisirent 372,000 liv. sterl.

Le clergé lui accorda 160,000 liv. st.

Il emprunta 372,000 liv. sterl. sur les domaines.

Il obtint des compositions des catholiques.

Il reçut 400,000 couronnes de la dot de la reine.

La licence de la pêche sur les côtes, lui fut payée par les Hollandais 30,000 liv. sterl.

---

(1) En 1624, le parlement déclara illégale et contraire aux libertés du peuple, la vente des priviléges et du monopole.

En 1625, le parlement nomma des commissaires pour la levée et l'emploi des deniers qu'il avait accordés pour les besoins publics.

Il perçut les douanes sans la concession du parlement, et en augmenta les droits.

Il imposa des taxes en remplacement du droit qu'il prétendait avoir de forcer la nation à équiper des vaisseaux pour la défense du pays. Cette taxe était appelée *ship money* (1).

Il ordonna la levée des soldats dans chaque comté, pour poursuivre la guerre contre l'Ecosse; le parlement la déclara illégale.

Il vendit les monopoles qui lui produisirent 200,000 liv. sterl.

Il établit un emprunt forcé général, employa les mesures les plus violentes et les plus arbitraires pour en forcer le paiement. Il leva par cette mesure 200,000 liv. sterl. (2).

Il nomma une commission pour chercher les moyens d'extorquer de l'argent du peuple sans le concours du parlement.

Il força ceux qui possédaient au-delà de 40 l. sterl. de revenu à se faire recevoir chevaliers.

---

(1) Le parlement déclara nulle toute perception qu'il n'avait pas autorisée.

Hamden refusa en conséquence de payer la taxe; il y fut condamné par les douze juges d'Angleterre. La taxe était de 20 schelings.

(2) Il faisait emprisonner ceux qui refusaient de payer; il envoyait des soldats en garnison chez eux.

Il établit une taxe sur les cartes.

Arrêtons-nous à cette époque de l'histoire du revenu public d'Angleterre, et remarquons que l'abus des ressources extraordinaires amena la terrible catastrophe, qui donna au monde la première leçon de la faiblesse des rois quand ils luttent contre les nations, et de la redoutable vengeance des peuples quand ils ont secoué le joug sous lequel ils gémissaient.

§ II.

Des dépenses extraordinaires de la France pendant la même époque.

En France, sous Henri IV.

En France, le gouvernement de Henri IV n'offre rien de remarquable sur le revenu public, jusqu'à ce que Sully fût chargé de sa direction. Son administration, si renommée de son temps, et dont la réputation s'est conservée jusqu'à présent, nous impose le devoir d'entrer dans le détail et dans l'examen de ses principales opérations.

Pendant l'administration de Sully.

Lorsque Sully prit la surintendance du revenu public, le produit de ce revenu était de . . . . 23,000,000 liv.

Dans lequel les tailles entraient pour 16,000,000

Ce revenu était grevé des dettes montant à 16,000,000

Il n'y avait donc de libre, pour les besoins du service, que . . . . 7,000,000 liv.

Cette somme était de beaucoup inférieure à ce qu'exigeaient les besoins ordinaires et extraordinaires de l'état. Sully y suppléa par un meilleur ordre dans la perception et la distribution du revenu public, par la vérification et la suppression d'une partie des charges, par l'amélioration des produits, par la création de nouveaux revenus. Le concours de ces diverses mesures le mit en état de combler, non-seulement le déficit, mais même d'amasser et de mettre en réserve des sommes considérables. Entrons dans le détail de chacune de ces mesures.

Il donna toute son attention à ce que les dépenses, déjà affectées sur certaines branches du revenu, n'en excédassent jamais le produit; il eut soin d'affecter chaque partie de la dépense sur chaque branche du revenu.

Il envoya aux receveurs généraux des modèles de compte, où rien n'était oublié pour la clarté ni pour le détail.

Il fit dresser un état général des finances de chaque province, par lequel il connaissait tout ce qui se levait en France, ce qui se dépensait sur

les lieux en charges ordinaires, et ce qui en revenait au trésor public.

Il obligea les fermiers-généraux de représenter leurs sous-baux, et d'en faire verser le montant au trésorier de l'état.

Ainsi, il parvint à connaître tous les produits, à en suivre l'emploi, et à en faciliter la comptabilité.

Il fit faire des défenses aux gourverneurs et à tous les grands, de continuer à lever à leur profit, et de leur autorité privée, des contributions sur les peuples.

Il retira des mains des traitants les tailles, aides, gabelles, traites foraines et domaniales, les cinq grosses fermes, les parties casuelles, les péages des rivières, la comptablie de Bordeaux, la patente de Languedoc et de Provence qui avait été aliénée à des grands seigneurs, même à des princes étrangers qui les faisaient percevoir à leur profit; et le bail qu'il en fit faire aux enchères en augmenta le produit de 2,000,000.

Il fit créer une commission pour la recherche des financiers. (Les trésoriers de la France se rachetèrent de cette poursuite par un don de 1,000,000 en forme de prêt).

Il fit liquider les titres des engagistes et des aliénataires du domaine; annula une partie de ces

titres, et procura à l'état une rentrée d'environ 80,000,000 liv.

Il fit faire la recherche de toutes les concessions.

Il fit défendre aux payeurs des rentes d'en acquitter aucune sans un arrêt du conseil, qui en eût constaté la validité. Cette révision opéra l'annullation de 6,000,000 liv. de rentes.

Enfin, il suspendit le paiement des dettes exigibles, jusqu'à ce qu'il en eût vérifié la légitimité.

Voilà par quels moyens il parvint à réduire considérablement les charges qui affectaient le revenu public.

Il augmenta les revenus ordinaires de la subvention annuelle du clergé, montant à 1,300,000 l.

Il réforma à la paix une partie des troupes.

Il fit revivre les droits de franc-fief, qu'on avait cessé de percevoir depuis plus de deux siècles.

Il obligea les artisans à prendre des lettres de maîtrise, et de payer, tant au roi qu'aux communautés, un droit de réception.

Il rendit les charges héréditaires, moyennant un droit payable aux parties casuelles.

Dans les besoins extraordinaires, il fit un emprunt de 1,200,000 liv., dont l'intérêt et le remboursement furent affectés sur une augmentation de 15 s. par minot de sel.

Il créa des offices triennaux qui produisirent 1,200,000 liv.

Il imposa à certaines provinces la levée à leurs frais, et l'entretien pendant trois mois, de trois régiments de 1500 hommes chacun.

Enfin, quand les circonstances extraordinaires furent passées, et que le revenu ordinaire fut plus que suffisant pour faire face à la dépense, il remit aux contribuables 20 millions d'arrérage sur les tailles des années 1594, 1595 et 1596, et diminua les tailles de 2,000,000 annuellement.

Il remboursa 1,389,278 liv. de rentes sur l'hôtel-de-ville.

Et supprima un grand nombre d'offices de toute nature.

Lorsque la confiance fut rétablie et eut ramené l'abondance des capitaux, il en diminua l'intérêt, et le réduisit au denier 16 au lieu du denier 12, taux auquel il était fixé.

Il défendit la circulation des monnaies étrangères, fit rendre des lois somptuaires, et régla la proportion de l'or avec l'argent.

Enfin, pénétré des avantages que tous les peuples et la France en particulier retirent de l'agriculture et du pâturage, qu'il appelait les deux mamelles de l'état, il fit défendre la saisie des bestiaux de labour, et des instruments de labourage.

Ces diverses mesures lui permirent en moins de 15 années:

De diminuer les tailles d'environ 2,000,000 l.; les droits intérieurs et autres petites impositions de moitié;

D'augmenter les revenus de 4,000,000 liv.;

D'éteindre 100,000,000 liv. de capitaux;

De racheter pour 35,000,000 liv. de domaines;

De remplir les magasins d'armes;

De fortifier les places;

De construire des bâtiments pour le roi, et d'augmenter l'ameublement des maisons royales;

D'établir des manufactures;

De mettre les chemins en bon état;

De rendre plusieurs rivières navigables,

Et d'amasser une somme de 41,074,000 liv. (1)

---

(1) Lorsque Sully quitta le ministère, les revenus consistaient, savoir :

Tailles............. 14,295,000 liv.	
Sur laquelle somme il entrait au trésor, ci	**10,315,877 liv.**
Bois.........................	**282,271**
Parties casuelles	**2,263,751**
Aides........................	**942,372**
Douanes, péages et traites......	**1,131,532**
Gabelles.	**3,581,300**
Les cinq grosses fermes.........	**519,715**
Marc d'or.......................	**41,000**
Extraordinaire	**707,309**
	19,785,127 liv.

A ne considérer l'administration de Sully que sous le rapport de l'état, il mérita la grande réputation dont il jouit de son temps, et il la dut principalement au rétablissement de l'ordre, à la réduction de la dette publique, à la modération de la dépense et à l'augmentation du revenu.

Mais ce n'est pas assez pour un administrateur du revenu public que son administration ait été avantageuse à l'état; il faut qu'elle n'ait blessé ni la justice privée ni les droits individuels, ni arrêté

Report....................	19,785,127 liv.
Domaine....................	146,089
Pays d'état....................	232,000
Total............	**20,163,216**
Les dépenses étaient de.........	**16,600,000**
Il y avait donc un excédant du revenu de......................	**3,563,216**
D'un autre côté, les rentes sur les tailles étaient de................	**3,986,711**
Et celles sur l'hôtel-de-ville de......	**2,038,955**
Total de la dette publique.......	**6,025,666**
Enfin, il y avait au trésor de l'épargne, à la Bastille, une somme de.	**22,460,000**
Et il était dû par les fermiers, partisans et receveurs généraux.......	**18,614,000**
Total............	**41,074,000 liv.**

les progrès des richesses, ni compromis l'aisance et le bonheur du peuple; car sous un gouvernement arbitraire rien ne serait plus facile que de rétablir les affaires, et d'obtenir le titre de grand administrateur, s'il suffisait d'annuler la dette publique et de surcharger les contribuables. Ne nous laissons donc pas imposer par la réputation de l'administrateur et par la célébrité de son administration. Jugeons l'une et l'autre par les principes que la raison, la justice, la morale et la politique avouent, et dont l'observation et la pratique peuvent seules honorer l'administrateur, et faire fleurir l'état.

On ne peut se former une idée exacte de l'administration de Sully et de la considération qui lui est due qu'en examinant les diverses mesures qu'il prit pour rétablir l'ordre dans la perception, la distribution et la comptabilité du revenu, pour diminuer les charges publiques, améliorer le revenu et en augmenter le produit.

On ne doit que des éloges aux moyens dont il se servit pour rétablir l'ordre dans l'administration, et c'est avec raison qu'on les a pris pour modèles dans les temps postérieurs, et qu'ils servent encore de règle malgré les progrès de la science de l'administration.

La diminution des charges publiques, effectuée par la révision et la réduction de la dette pu-

blique et des autres charges et dettes de l'état, ne se présente pas sous des rapports aussi avantageux.

Les engagements d'un état sont le résultat d'un contrat libre et volontaire sous la garantie de la foi publique, ou la récompense d'un service reçu; et, sous ces deux rapports, ils ne peuvent être révisés sans ébranler l'ordre public, sans profaner tout ce qu'il y a de sacré et d'inaltérable parmi les hommes.

Si le contrat de l'état avec les individus, si la récompense qu'il a accordée pour des services avoués et reconnus ne sont pas obligatoires par cela seul qu'ils existent, quelles obligations, quelles récompenses seront capables de lier les hommes entr'eux, quelles lois en garantiront l'efficacité, quelle autorité en assurera l'exécution?

Ces actes faits au nom du magistrat suprême auraient-ils moins de solennité et d'authenticité que ceux faits sur le témoignage des magistrats inférieurs; et si tout le monde convient que la société civile ne peut exister qu'autant que les transactions privées sont respectées, comment l'état politique pourrait-il se conserver s'il ne respectait pas ses engagements.

Dans les rapports d'individu à individu, et dans les contrats qui en émanent, il y a peut-être des moyens de prononcer sur la justice de ces

rapports, sur l'équité des contrats privés. On peut jusqu'à un certain point, et sans des conséquences trop dangereuses, annuler ceux qui blessent la vérité, la bonne foi et la justice.

Mais dans les contrats faits avec le gouvernement il n'y a nul moyen de les soumettre à une révision exacte et sûre, et toute mesure de cette espèce, quelle qu'elle soit, est injuste, odieuse et préjudiciable aux véritables intérêts de l'état.

Elle est injuste, parce que le gouvernement, partie contre ses créanciers et ses pensionnaires, devient juge dans sa propre cause; parce que le contrat onéreux ou lucratif n'est pas jugé dans les circonstances où il a été passé, et d'après les chances qui l'ont accompagné, mais d'après des règles faites pour des cas ordinaires et dans des hypothèses absolument différentes.

Elle est odieuse, parce qu'elle atteint l'innocent comme le coupable, et ne laisse aucun moyen de les distinguer et de leur rendre la justice qui leur est due, parce qu'elle étend sur l'un et sur l'autre l'animadversion publique; parce qu'elle introduit l'opinion que les contrats volontaires peuvent être dissous suivant leur degré de justice et d'injustice; système monstrueux qui fait dépendre le juste et l'injuste de l'opinion individuelle de chaque juge, et expose le même individu à passer pour hon-

nête homme ou pour fripon, suivant le caractère et les principes de ses juges.

Elle est préjudiciable à l'état, parce qu'elle empêche les honnêtes gens de prendre part aux affaires du gouvernement, et le force de traiter avec des hommes sans moyens et sans délicatesse, qui, éclairés par les dangers de l'avenir, se font payer chèrement le risque qu'ils ont à courir, et ne négligent rien pour se mettre à couvert de la peine qui les attend, ce qui produit l'immoralité et le mépris de l'honnêteté publique.

Si Sully avait pu dévancer la pénible leçon de l'expérience, s'il avait pu se transporter par la pensée au moment où de nouveaux besoins exigeraient de nouvelles ressources, il eût senti combien le système de révision, de liquidation et d'annullation de la dette publique est illusoire et trompeur, le peu d'utilité et de profit que la fortune publique retire d'une économie de quelques millions, fussent-ils arrachés même à la fraude et à l'injustice; quelle défiance générale, universelle, toute réduction légitime des engagements publics répand sur les affaires, et combien cette défiance est funeste et fatale aux besoins du service. Il se serait convaincu que dès qu'on a donné l'exemple de manquer aux engagements contractés sous la foi publique, rien ne doit rassurer les créanciers postérieurs, ou du moins que leurs

craintes ne peuvent être calmées que par l'immensité du bénéfice qui leur est offert ; il aurait vu que ses révisions et ses réductions n'effrayèrent ni les traitants, ni les capitalistes, ni les courtisans sous le règne de Louis XIII, et que ces mêmes opérations répétées par Richelieu, Mazarin, Colbert, etc., ne produisirent pas des effets plus heureux, et ne servirent qu'à rendre les ressources plus rares et plus difficiles, l'argent plus cher, et les circonstances plus pénibles et plus calamiteuses.

Je sais que toutes ces considérations perdent toute leur force, et paraissent même puériles lorsqu'on en fait l'application à un état dilapidé par les courtisans, les favoris, les traitants, les financiers, les fournisseurs, et cette horde de vampires si funeste aux gouvernements et à la prospérité des nations. Je sais qu'on croit ne rien devoir à qui n'a rien donné, ou n'a donné que très-peu de chose.

Mais on ne fait pas attention qu'on n'échappe à un abus, que par un abus plus grand encore, que le remède est pire que le mal. On ne veut pas que l'état souffre des erreurs du gouvernement, et on ne voit pas que la réformation arbitraire des dommages qu'il éprouve ne produit d'autre effet, en dernier analyse, que d'encourager, et en quelque sorte de récompenser les dilapidations de la

fortune publique. Le véritable, l'unique moyen d'arrêter ces abus déplorables est dans la limitation du gouvernement. Qu'on le dépouille de l'arbitraire, et ses actes ne blesseront ni l'état, ni les particuliers, ni lui-même. Le caractère de tout gouvernement arbitraire est d'appeler tous les vices autour de lui, et d'éprouver à son tour l'arbitraire qu'il fait peser sur les autres.

Les résultats fâcheux des mesures arbitraires que Sully employa pour la diminution des charges publiques, ne furent pas sentis de son temps, parce que le gouvernement était tout, et les individus rien; parce que le gouvernement, ainsi que les particuliers, ne faisaient aucun usage du crédit; parce que les transactions générales et privées se réalisaient aussitôt qu'elles étaient consommées, et qu'il n'y avait aucun intervalle entre le paiement et la consommation.

Mais à mesure que les gouvernements ont profité des méthodes du commerce, que la consommation a précédé le paiement, que le paiement ne s'est réalisé que long-temps après la consommation, et que pendant l'intervalle qui s'écoule entre ces deux époques, les transactions du gouvernement, comme les autres transactions commerciales, ne reposent que sur la foi publique, la mesure de Sully est devenue plus fâcheuse, a eu des inconvénients incalculables, et a été funeste aux gouvernements et à la prospérité publique.

L'amélioration du revenu public que Sully opéra par la révision des concessions faites par le gouvernement, par la rentrée en possession des domaines aliénés ou engagés, par leur rétrocession à des conditions plus avantageuses pour l'état, et par l'annullation du bail des fermes et leur adjudication aux enchères, présente encore une partie des inconvénients que nous venons de remarquer sur la diminution des charges publiques.

Ces opérations n'eussent-elles porté que sur des actes iniques et frauduleux, eussent-elles garanti l'état du préjudice que lui avaient fait les précédentes administrations, eussent-elles rétabli la justice la plus exacte, étaient absolument contraires aux principes d'une bonne administration, et devaient être plus préjudiciables que profitables à l'état.

Si Sully se crut autorisé à anéantir sous prétexte de fraude, de faveur ou de collusion, les actes des administrateurs qui l'avaient précédé, tous ceux qui contractèrent avec lui devaient redouter le même traitement des administrateurs qui lui succéderaient, et dès-lors tous les contrats, tous les actes, toutes les conventions qu'il fit, durent être considérés comme précaires et incertains; et les concessionnaires, les engagistes, les aliénataires, et les fermiers, épouvantés de la

chance qu'ils avaient à courir, durent prendre toutes les précautions qui pouvaient diminuer leurs risques, et ces précautions durent être calculées aux dépens de l'état. Ce résultat était inévitable, parce qu'il découle de la nature même des choses. Qu'on ne s'y méprenne pas; il n'y a pour les gouvernements, comme pour les particuliers, qu'un seul moyen de bien administrer les intérêts publics, et de rendre les contrats qu'ils passent égaux, équitables et justes : c'est de les respecter, c'est de les exécuter religieusement. Quand ce respect, quand cette exécution sont certains, la concurrence des contractants éloigne toute possibilité de surprise et de fraude, et la loyauté nationale est le plus sûr gardien des intérêts de l'état.

On s'étonnera peut-être que je m'arrête si long-temps sur ces principes, dont l'évidence est si frappante, et dont l'utilité ne semble susceptible d'aucune contradiction; mais on me pardonnera sans doute de les avoir rappelés, si l'on considère que Sully les méconnut, ou ne leur accorda pas toute la considération qui leur est due, que sa conduite est devenue la règle de tous les administrateurs qui lui ont succédé, et qu'elle a été constamment imitée depuis dans toutes les circonstances où l'on a cru y entrevoir quelqu'avantage, même passager et momentané.

Enfin, Sully augmenta le revenu de l'état par la recherche des financiers, par la création des francs-fiefs, des maîtrises et communautés, et par l'hérédité des offices : ces nouvelles branches de revenu me paraissent également réprouvées par les principes d'une bonne administration.

La recherche des financiers est juste, utile et digne de toutes sortes d'éloges, quand elle est motivée sur des délits positifs et certains, quand ces délits sont soumis aux tribunaux ordinaires chargés de leur répression, et punis des peines portées par la loi commune; mais ce n'est pas là ce que se proposa Sully, et ce que se sont proposé tant de fois après lui les administrateurs pressés par le besoin. Cette recherche, toujours motivée sur les délits les plus graves, sur la concussion, le péculat, le faux et tous les genres de fraude, n'a jamais eu d'autre objet que de tirer de l'argent des accusés, de leur faire restituer une partie de leurs vols, et de leur faire racheter, par un peu d'argent, la peine qu'ils ont encourue. L'effet nécessaire de ces sortes de recherches est donc d'assurer l'impunité des plus grands crimes, de ceux qui intéressent le plus la fortune de l'état, de persuader que les vols publics ne doivent être punis que par de faibles et insuffisantes amendes pécuniaires, et d'encourager au crime par la certitude de l'impunité.

public était alors peu avancée, et combien le défaut de lumière fut nuisible à l'état.

Si l'on se demande maintenant comment cette administration, qui ne fut ni brillante en conceptions, ni distinguée par son attachement aux bons principes, dans laquelle on remarque peu de vues profondes (1) et sagement combinées, et qui commit des erreurs si graves dans le choix de ses moyens, a cependant si bien mérité des contemporains, et transmis un souvenir si cher à la postérité; je crois en apercevoir la raison dans ses soins, ses efforts et son application constante à soulager le peuple, à détruire toutes les causes d'oppression qui jusqu'alors avaient pesé sur lui.

La remise de 20 millions d'arrérages de taille, la diminution annuelle de deux millions, formant le huitième de cet impôt si onéreux au peuple, l'insaisissabilité des bestiaux de labour, des outils et instruments d'agriculture, et des meubles du

(1) Sully, qui n'apercevait point les avantages des manufactures et du commerce, s'opposa à l'édit qui fut porté pour favoriser la navigation, et blâma constamment les dipositions de Henri IV pour établir en France des manufactures de tapisseries, façon de Flandres, et de toiles, façon de Hollande, ainsi que pour former des colonies en Canada, et des établissements de commerce dans les Indes orientales. (*Mém. de Sully.*)

cultivateur, l'exportation des blés et la diminution des gabelles, donnèrent au peuple une aisance inconnue jusqu'alors.

L'ordre dans la perception des contributions, la défense faite aux gens puissants de lever des tributs sur les peuples, de leur autorité privée, les délivrèrent des vexations odieuses auxquelles ils étaient en proie, et diminuèrent encore le fardeau des tributs qui les accablaient.

L'adjudication des fermes aux enchères, la recherche des financiers, la réduction des rentes, étaient autant d'opérations qui, frappant exclusivement sur les grands, les traitants, et les privilégiés, devaient également plaire au peuple.

Enfin, l'administration qui avait précédé, et qui suivit celle de Sully, durent encore en relever la bonté paternelle et la popularité.

Voilà les titres honorables de cette administration aux hommages qui lui ont été si justement prodignés, et qui sont bien dûs au petit nombre d'administrateurs qui ont arraché momentanément les peuples aux angoisses de la douleur et du désespoir. Puisse leur nom passer d'âge en âge chargé des bénédictions de tous les siècles.

Sous Louis XIII. Le long règne de Louis XIII fut une longue calamité pour la France.

Les guerres de religion, la guerre étrangère, la faiblesse du monarque, le crédit des favoris, l'a-

vidité des courtisans, les désordres de la cour, dissipèrent rapidement les économies du dernier règne, nécessitèrent l'augmentation des revenus ordinaires et le recours aux moyens extraordinaires.

Quatre ans après que Louis XIII fut monté sur le trône, en 1614, il convoqua les états-généraux, et le président Jeannin y fit le rapport de l'état des finances; le résultat fut que la dépense excédait la recette de 9,117,324 liv.

Que la dette était augmentée de 60,000,000 livres, et que le trésor de la Bastille était réduit à 2,500,000 liv. Il fut avoué que la valeur des offices alors existants était de 200,000,000 liv.

Les états se séparèrent sans avoir fait rien d'utile ni d'avantageux.

Le gouvernement ne fut point arrêté par la résistance des états; il eut recours à toute sorte d'expédients pour subvenir à ses dépenses. Il augmenta les tailles, créa une quantité innombrable d'offices civils, de finance, de commerce et de charges domestiques de la famille royale; il fit des emprunts forcés sur les charges et emplois; il créa une chambre de justice contre les traitants et les financiers; aliéna des rentes sur toutes les branches du revenu; établit un droit sur le tabac; mit à contribution les engagistes du domaine; supprima une partie des pensions; augmenta les

droits sur le sel, de 6 liv. 2 den. par minot; établit un droit de subvention, ou le vingtième du prix de toutes les maisons qui seraient vendues, et vendit des lettres de noblesse (1).

Il est encore évident que l'accroissement du revenu public sous le règne de Louis XIII frappait particulièrement le tiers-état, et n'atteignait que faiblement le clergé et la noblesse. Ces deux ordres n'étant point assujettis aux tailles, ne contribuaient, l'un que par ses dons gratuits, qui s'élevaient à environ 1,000,000 par an, et

(1) Résultat de l'administration du revenu public, sous Louis XIII :

Tailles.....................		44,000,000
Surplus du revenu...........		35,000,000
Total..................		79,000,000
La dette	46,000,000	
La dépense.....	29,000,000	
	75,000,000 l., ci	75,000,000 liv.

L'excédant de recette sur la dépense était donc de	4,000,000

Mais ces 4 millions étaient plus qu'absorbés par la non-valeur des subsides étrangers et autres articles de dépense oubliés.

La totalité de la valeur des offices dépassait 300,000,000 livres.

l'autre que par les impôts de consommation qui dans tout ce règne n'éprouvèrent qu'une augmentation très-peu considérable, surtout si on la compare à celle qui eut lieu sur les tailles. Le tiers-état était donc seul écrasé, et cet isolement des deux autres ordres ne lui permit ni de se plaindre, ni d'entrevoir les moyens de faire écouter ses trop justes plaintes.

§ III.

Résultats comparatifs du mode de paiement des dépenses extraordinaires dans les deux pays pendant cette époque.

Le tableau comparatif des dépenses extraordinaires de la France et de l'Angleterre pendant les deux siècles que je viens de parcourir, est remarquable par leur progression toujours croissante, par le mauvais choix des ressources mises en usage pour y faire face, par les résultats politiques qu'elles eurent dans les deux pays.

Les dépenses générales de l'Angleterre, qui en 1460 ne s'élevaient qu'à environ 99,948 l. st. (1), étaient plus que décuplées en 1640; et, à en juger par la nature des moyens auxquels on eut recours pour les acquitter, cet accroissement excessif n'é-

(1) 2,498,700 liv.

tait pas le résultat de l'accroissement progressif de la richesse générale, mais de l'excès des dépenses extraordinaires. Si l'augmentation des dépenses générales eût été l'effet de l'augmentation du revenu général, on n'aurait pas eu recours à l'expropriation des acquéreurs des domaines de la couronne, à la confiscation des biens des ennemis de la famille régnante, aux bénévolences, aux taxes en remplacement du service militaire, aux capitations graduelles et proportionnelles aux rangs et aux fortunes, à l'affaiblissement des monnaies, aux emprunts forcés, à la confiscation des biens du clergé, des emprunts volontaires sur le continent, à l'usurpation du revenu des évêchés, et à des compositions avec les catholiques; toutes ces mesures oppressives, spoliatrices et ruineuses, décèlent l'insuffisance du revenu général; le besoin impérieux des circonstances, le peu de progrès de la science, et l'oppression que toutes ces avanies faisaient peser sur toute la nation. Faut-il s'étonner de la commotion qu'elles donnèrent aux esprits, et de la part qu'elles eurent aux agitations et à la révolution politique que l'Angleterre éprouva à cette époque?

Les opérations financières de la France pendant la même période, furent tout aussi désastreuses, et à peu près de la même nature que celles de l'Angleterre.

Les dépenses générales, qui en 1460 n'étaient que de 2,800,000 liv., étaient en 1640 de 75 millions, et les produits destinés à les acquitter indiquent clairement que cette augmentation prodigieuse n'était pas l'effet de la progression des richesses générales, mais la suite nécessaire des dépenses extraordinaires.

Ces dépenses avaient fait porter à 44 millions les tailles qui en 1460 s'élevaient à 1,800,000 liv., et par conséquent les avaient fait augmenter près de vingt-cinq fois.

Elles avaient élevé à 26 millions les aides, les gabelles, les domaines, les bois, et les traites qui en 1460 étaient à deux millions, et qui par conséquent étaient augmentées près de treize fois leur valeur.

Elles avaient nécessité la création de droits sur les offices, dont le produit s'élevait à deux millions; d'autres taxes sur le commerce qui produisaient environ 5,700,000 livres, et la subvention du clergé montant à 1,300,000 liv.

Elles avaient absorbé 300 millions de capitaux, prix auquel s'élevait alors la valeur des offices et des charges.

Elles avaient consommé le capital de plus de quatorze millions de rentes, qu'on ne peut pas évaluer à moins de 400 millions.

De sorte qu'en dernière analyse elles étaient

supportées en très-grande partie par le tiers-état, et pour une petite partie seulement par le clergé et la noblesse.

Les soulagements que le tiers-état avait trouvés dans l'administration économe et bienveillante de Sully n'avaient été que passagers, et les avantages qu'il en avait recueillis lui furent promptement arrachés par les administrateurs qui le remplacèrent.

Mais quelque disposés que fussent ces administrateurs à suivre la marche qui leur avait été tracée par leurs prédécesseurs, il leur fut impossible d'empêcher que la grandeur toujours croissante des dépenses extraordinaires n'atteignît enfin le clergé et la noblesse, et ne les réunît d'intérêt avec le tiers-état. Lorsque ce moment fut arrivé, le rapprochement passager des trois ordres de l'état produisit le même effet qu'il avait produit en Angleterre; il fomenta des agitations qui, sans des circonstances particulières, auraient eu le même résultat.

Ainsi l'influence politique du revenu public sur la situation politique des états se fait remarquer à toutes les époques de l'histoire, en manifeste la haute importance, et le recommande fortement à l'attention, à la prudence et aux lumières des gouvernements.

CHAPITRE VI.

Dépenses extraordinaires en France et en Angleterre depuis 1640 *jusqu'en* 1715.

§ Ier.

Des dépenses extraordinaires de la France depuis 1640 *jusqu'en* 1715.

Sous Louis XIV.

Le règne de Louis XIV, qui dura 71 ans, ne fut ni plus fortuné pour le peuple, ni plus remarquable par les progrès de la science du revenu public, ni plus utile à la richesse nationale; il convient cependant de distinguer trois époques dans ce règne mémorable.

La première, depuis l'avènement de Louis XIV au trône jusqu'à sa majorité; la seconde, depuis sa majorité jusqu'à la mort de Colbert, et la troisième depuis la mort de Colbert jusqu'à la fin de son règne.

Pendant l'administration de Mazarin.

La première époque fut remarquable par les tentatives du contrôleur Emery pour établir des impôts qui fussent également supportés par tous les Français, et par les commotions que ces tentatives excitèrent.

Il établit 700,000 liv. de taxe sur les six corps des marchands, qui furent autorisés à s'en rembourser par des droits établis sur les marchandises.

Il suspendit le paiement de quatre quartiers de rente.

Retrancha quatre années de gages aux compagnies de judicature, et rétablit le droit annuel.

Tous ces impôts étaient excessifs sans doute, et le coupable emploi que Mazarin en faisait n'était pas propre à les justifier; il faut convenir cependant qu'ils étaient pour la plupart moins onéreux, moins ruineux et plus près des bons principes que ceux qui avaient été établis jusqu'alors. Ils frappaient sur l'universalité des Français, sur des consommations qui n'étaient pas de première nécessité, et dont on pouvait se passer. Chacun ne payait de ces impôts que ce qu'il pouvait ou ce qu'il voulait en payer, avantage inappréciable et particulier aux impôts sur les consommations. Ils excitèrent cependant une rumeur générale, un mécontentement universel, une guerre civile qui, sans des circonstances particulières, auraient sans doute produit la même catastrophe que l'Angleterre éprouva à la même époque et pour les mêmes causes.

Mais la haine et le ressentiment du peuple qui en Angleterre furent dirigés contre le monarque

n'atteignirent en France que le ministre qui gouvernait pendant la minorité du prince.

D'ailleurs la lutte du peuple anglais contre les exactions de ses rois était ancienne et durait depuis plusieurs siècles, et celle du peuple français ne faisait que de naître, et n'était pas même bien déterminée.

Enfin les divers ordres de l'état étaient en Angleterre fortement opposés à l'esprit et au système du gouvernement, et étroitement réunis pour le faire changer, et en France les divers ordres n'étaient liés ni par la même passion ni par le même intérêt, et n'avaient par conséquent ni la même volonté ni le même but. Voilà pourquoi de deux guerres civiles entreprises par deux peuples voisins pour des abus de pouvoir et à cause de l'excès des contributions, l'une se termina par le renversement du monarque et la dissolution de la monarchie, et l'autre ne put pas même renverser le ministre qui en avait été l'objet (1).

---

(1) A la fin de l'administration de Mazarin, le revenu public ordinaire et extraordinaire montait à 84,222,096 l.

Savoir :

Tailles	44,426,096 liv.
Autres produits. .	39,796,000
Somme pareille. .	84,222,096

Telle était la situation des affaires, lorsque Colbert fut appelé à l'administration du revenu public. Son administration a plusieurs traits de ressemblance avec celle de Sully; et comme administrateurs, ces deux grands hommes ne semblent pas à une grande distance l'un de l'autre; mais la profondeur des vues, la grandeur des mesures, et l'importance des résultats qu'on remarque dans l'administration de Colbert, le tirent de la ligne des administrateurs, et le placent au rang des plus grands hommes d'état, et c'est sous ce double rapport que je vais essayer l'esquisse de son administration. Pendant l'administration de Colbert.

Colbert, comme administrateur, employa les mêmes mesures que Sully avait prises pour rétablir l'ordre dans l'administration du revenu public;

La dette publique s'élevait à	52,377,172
Il ne restait par conséquent de libre, pour faire face aux besoins du service, que	31,844,924 liv.
La dépense était de	60,083,189
Le déficit était par conséquent de .	28,238,265

Le prix des offices était alors évalué à 419,630,842 l., et le nombre des officiers était de 45,780, non compris ceux de la maison du roi.

seulement il en ajouta deux nouvelles qui les corroboraient, et en assuraient l'efficacité.

Il obligea les receveurs des tailles à tenir un journal détaillé de leur recette, et à souscrire l'engagement personnel de verser le montant des impositions au trésor public dans dix-huit mois, et ensuite dans quinze mois lorsque les campagnes furent rétablies.

Ces deux mesures, ajoutées à celles de Sully, laissent peu de choses à désirer dans cette partie, et complètent à peu près toute la science de la perception du revenu.

Comme Sully, Colbert réduisit les charges publiques par la révision et la suppression d'une partie considérable de la dette publique.

La chambre de justice qu'il fit instituer, supprima toutes les rentes créées depuis 1656, sauf à rembourser ceux qui les avaient achetées de bonne foi en argent sur le pied du contrat. Ces rentes montaient à 8,240,436 liv., et le remboursement n'en était pas onéreux, puisque le cours de ces années était le *denier deux* et *trois* pour les financiers.

La chambre de justice étendit encore ses opérations sur les rentes créées depuis 1630, et tantôt annula les titres, et tantôt força les rentiers à payer un supplément de prix; tantôt ordonna le remboursement de la rente au cours de la place.

Il obligea tous les propriétaires des rentes sur l'hôtel-de-ville, à représenter leur titre, pour connaître le prix d'acquisition de ces rentes; et comme au moyen des réductions que Mazarin avait faites, celles de 1000 liv. étaient réduites à 415, il lui fut facile d'en rembourser le prix.

Le résultat de toutes ces opérations diminua la dette publique de 16,851,958 l., somme énorme sans doute, mais de peu de considération si l'on porte ses regards sur les effets que cette réduction produisit dans le cours de cette administration, et surtout dans les dix dernières années du règne de Louis XIV.

Comme Sully, Colbert réduisit le nombre des offices, diminua la gabelle, les tailles, réduisit à deux charrues les exemptions de taille, dont la noblesse et la plupart des officiers publics jouissaient, révoqua tous les annoblissements depuis 1600, et donna toute son attention au soulagement des peuples. La guerre de 1667 ne dérangea pas même ses mesures, et ne l'arrêta point dans la réduction de la dette et l'amélioration du revenu public (1).

---

(1) En 1670, l'année la plus brillante de son administration, le revenu public était composé des

Tailles . . . . 40,000,000 liv.

Ainsi dans l'espace de sept années Colbert améliora le revenu de douze millions, et diminua la dette de trente millions, au total 42,000,000 l.

Il est même remarquable que l'augmentation du revenu ne frappa ni sur les tailles ni sur les gabelles, mais sur les fermes et les autres branches du revenu; de sorte qu'elle n'atteignit que légèrement le peuple, et cependant son administration ne fut pas populaire, et n'a jamais joui, comme celle de Sully, de la faveur publique.

La cause la plus vraisemblable de cette diversité d'opinion sur deux hommes si recommandables à tant d'égards, doit être plutôt attribuée à la diver-

---

Report.		40,000,000 liv.
Fermes		46,000,000
Bois.		1,475,900
Revenus casuels		3,198,186
Etapes et secondes parties		1,999,599
Domaines		3,465,200
Total		96,138,885 liv.
Dépenses.	79,000,000 liv.	
Dette.	22,000,000	
Total.	101,000,000 liv.	
Le revenu.	96,138,885	
Déficit.	4,861,115 liv.	4,861,115 liv.
Somme pareille		101,000,000 liv.

sité de leurs intentions qu'à la différence de leurs talents et de leurs services. Les augmentations de revenu et les réductions de la dette sous l'administration de Colbert ne servirent qu'à accroître les dépenses du monarque, et ne tournèrent point au soulagement du peuple et à l'avantage de l'état. Colbert, pendant la guerre de 1672, perdit tout le fruit des réformes, des réductions et des suppressions qu'il avait faites pendant les six années précédentes, et fut forcé de recourir aux mêmes expédients qu'il avait improuvés et sévèrement punis. Ces circonstances eurent la plus fâcheuse influence sur son administration. On ne considéra point que les frais ruineux de la guerre de 1672, que l'orgueilleuse magnificence de Louis XIV, que ses projets gigantesques, que son ambition fastueuse l'avaient forcé de renoncer aux principes qu'il avait suivis jusqu'alors; qu'il n'avait pu se soustraire à l'impérieuse loi de la nécessité, et qu'il avait été obligé de faire ressources de tous les moyens qui se présentaient, quelque désastreux qu'ils fussent; on le jugea par les résultats de son administration; et comme ils n'apportèrent aucun adoucissement à la situation des peuples, ils ne lui méritèrent ni son amour ni sa reconnaissance.

Les ressources auxquelles il eut recours pour subvenir aux dépenses des six années que dura la

guerre de 1672 furent absolument les mêmes que celles qui avaient été employées jusqu'alors.

Il augmenta les tailles;

Créa des charges;

Fit faire la recherche des francs-fiefs;

Rétablit l'hérédité de plusieurs offices et la casualité de plusieurs autres;

Aliéna des rentes sur les domaines;

Vendit la noblesse;

Donna des augmentations de gages à certains offices, ou en d'autres termes fit des emprunts forcés sur certains officiers publics,

Et établit le contrôle des exploits.

Ces diverses affaires produisirent net cent quarante-neuf millions quatre mille trois cents cinq livres, et en y ajoutant le sixième pour le bénéfice des traitants auxquels les perceptions et le recouvrement en furent abandonnés, cela fait environ 174,000,000 livres (1).

---

(1) Le revenu des six années de guerre fut de. . . . . 626,747,234 liv.

La totalité des dépenses fut de . . . . 801,691,079 liv.

Outre la somme due à la caisse des emprunts, montant à 14,193,298

Total. 815,884,377

Dans les cinq années qui suivirent la paix de Nimègue, Colbert parvint à rétablir les affaires, et on lui doit la justice de reconnaître que cette fois il n'employa pas les moyens arbitraires et désastreux dont il s'était servi pendant les premières années de son administration. Ses combinaisons ne furent pas toutes exemptes de blâme; mais il en est plusieurs qui furent conformes aux principes de la meilleure administration, et dont la découverte et l'emploi sont entièrement dus à son génie.

Il en est une surtout qui mérite une attention particulière, parce qu'elle lui fut d'une grande utilité, et qu'elle aurait pu être le mobile d'une

---

Ci-contre		815,884,377 liv.
Le revenu	800,747,234	
Le déficit fut par conséquent de	15,137,143 l. ci	15,137,143 liv.
Somme pareille		815,884,377
Il résulte donc de cet aperçu que la guerre de 1672 coûta en dépenses extraordinaires		174,004,305
En déficit du revenu sur la dépense		15,137,143
Total		189,141,448

Encore dans cette somme n'est pas comprise l'augmentation du revenu ordinaire, qu'il est impossible de calculer ni d'évaluer.

grande prospérité si on avait su après lui en tirer les nombreux avantages qu'elle pouvait produire.

Colbert savait que dans les grandes cités, à Paris surtout, une foule d'individus gardent dans leurs coffres des sommes considérables, stériles pour eux et pour le public, jusqu'à ce qu'ils aient trouvé l'occasion ou le moment de les employer conformément à leurs vues. Il en tira la conséquence que si on offrait à ces particuliers un intérêt modique, avec la certitude de retirer leurs fonds à volonté, ils ne feraient aucune difficulté de les prêter. D'un autre côté, il comprit tous les avantages que l'état retirerait de ce crédit dans tous les temps, et surtout dans les moments difficiles. D'après ces diverses considérations il ouvrit une caisse d'emprunt à 5 pour 100, avec la faculté de reprendre son argent à volonté, et le succès de cette mesure dépassa ses espérances. Cette caisse ouverte pendant la guerre de 1672 rendit les plus grands services, et fournit encore de plus grandes ressources à la paix. Elle se soutint pendant sa vie avec éclat, parce qu'elle fut tenue avec fidélité et exactitude.

Ce premier pas vers la circulation des capitaux devait, ce semble, conduire les administrateurs qui succédèrent à Colbert à la découverte des principes sur lesquels elle repose, des moyens qu'elle offre au progrès des richesses et de la supé-

riorité absolue qu'elle assure aux pays qui en jouissent sur ceux qui en sont privés. Mais en politique et en administration il est des mesures qui ne peuvent se faire jour que lentement, à l'aide des circonstances, après de grands malheurs et de grandes catastrophes. De ce nombre est le crédit public ou la circulation des capitaux, dont on trouve ici le premier élément, que l'ignorance et l'infidélité, l'enthousiasme et le délire, la mauvaise foi et le charlatanisme ont tour à tour repoussé et accueilli, déshonoré et exalté, et sur lesquels l'opinion des hommes instruits et éclairés est encore flottante et incertaine, parce qu'on le juge plutôt d'après l'abus qu'on en a fait que d'après l'usage qu'on en doit faire.

Colbert ne se méprit pas sur sa véritable destination, et en tira tout le parti possible dans les circonstances où il se trouvait. Il se servit des fonds de la caisse des emprunts, prêtés à modique intérêt, soit pour rembourser des créances onéreuses, soit pour éteindre des intérêts trop considérables, soit pour attendre les rentrées du trésor public sans écraser les contribuables; le jeu de cette caisse donna au trésor public une aisance inconnue jusqu'alors.

D'un autre côté, il ouvrit des emprunts à un taux plus bas que ceux qui avaient été faits pendant la

guerre, et se servit du produit des nouvelles rentes pour éteindre les anciennes.

Par ce virement, toutes les rentes anciennes furent remboursées, et les nouvelles ne s'élevèrent qu'à 8,000,000 livres.

Combien de pareilles combinaisons l'emportent sur celles qu'on avait suivies jusqu'alors, sur la révision des titres, l'annullation des rentes, leur remboursement au taux de l'acquisition, et autres mesures arbitraires et déplorables; et pourquoi faut-il que cette direction, imprimée à l'administration par un grand administrateur, ait été perdue pour les Français (1)?

Si les améliorations du revenu public sous l'administration de Colbert eussent été le fruit de

(1) A la mort de Colbert, en 1683, la dépense, y compris les charges montant à 25,839,689 liv.,

était au total de	125,676,945 l.
Le revenu, dans lequel les tailles entraient pour 35,000,000 livres, était de..........................	112,889,689
Déficit.	12,787,256 l.

Si l'on compare la situation du revenu à cette époque avec celle où il était lorsque Colbert en prit l'administration, on voit qu'il fut augmenté de. . . 28,654,299 l.

Et que la dette publique fut diminuée de.	27,487,483 l.
Résultat en faveur de l'état. . . .	56,141,782 l.

l'ordre dans la recette, de l'économie dans la dépense, des combinaisons et des mesures que la justice et la loyauté avouent, Colbert l'emporterait de beaucoup sur Sully comme administrateur, et il n'y aurait même aucune justice à les comparer entr'eux; mais il le faut avouer, toutes ces améliorations ne furent dues en grande partie qu'à l'arbitraire et à l'abus du pouvoir, ne servirent qu'à entretenir de plus grandes dépenses, qu'à flatter le goût du monarque pour le faste et les plaisirs, qu'à l'égarer sur l'étendue de sa puissance; tandis que toutes les améliorations de Sully, tout aussi arbitraires que celles de Colbert, servirent du moins à alléger le fardeau des peuples, et à étendre la puissance de l'état; et, comme toutes les actions doivent être jugées par l'intention, Sully, appliqué au soulagement des peuples et à la grandeur de l'état, l'emporte, sous les rapports de l'administration, sur Colbert, dévoué aux prodigalités et à l'ambition du monarque.

Mais il est d'autres qualités qui distinguent éminemment Colbert de tous les autres administrateurs qui l'ont précédé et suivi, qui lui assurent une supériorité absolue, et qui le placent au premier rang des hommes d'état.

Il ne se traîna point dans le sentier étroit de l'administration, et ne borna point son attention à de simples méthodes de recette et de dépense,

qui sans doute ont un mérite réel, mais circonscrit et borné. Il porta plus loin ses vues; il envisagea tous les moyens qui peuvent rendre un empire riche, florissant et heureux, et il ne négligea rien de ce qui pouvait les faire réussir.

Sully avait considéré la culture et le pâturage comme les deux mamelles de l'état, et avait donné tous ses soins à leur prospérité. C'était le coup-d'œil d'un bon économe qui veut et qui sait tirer parti de ce qu'il a.

Colbert vit que la culture et le pâturage sont des moyens de richesse et de prospérité infiniment limités quand ils ne sont pas fécondés par le commerce, l'industrie et les arts, et il jeta les fondements de tous les établissements qui pouvaient les conserver ou les introduire parmi nous, et nous faire jouir de leurs nombreux bienfaits.

En 1664, il créa une compagnie des Indes, à laquelle il fit une avance de quatre millions.

Il racheta une partie des colonies de l'Amérique, devenues des propriétés privées, en confia le commerce exclusif à une compagnie, dont il étendit le privilége sur les côtes d'Afrique; et lorsque l'expérience lui eut appris que cette compagnie ne remplissait pas l'objet de son institution, il la supprima, et rendit libre le commerce dont elle avait le privilége exclusif.

Il encouragea, par des gratifications, le com-

merce du nord, et créa une compagnie à laquelle il en accorda le privilége exclusif.

Il fit revivre le commerce du Levant, et employa, pour le faire prospérer, des mesures également sages et efficaces.

Il établit le transit de toutes les marchandises des provinces du nord dans celles du midi, et en facilita par toutes sortes de moyens l'exportation en Portugal et en Espagne.

Il accorda une prime à la construction des navires dans les ports de France.

Il fonda l'académie de peinture et une école à Rome.

Les manufactures des tapisseries des Gobelins et de Beauvais, des draps de Hollande et autres de toute espèce, furent introduites en France, ou protégées, ou encouragées.

Il fonda l'académie d'architecture.

Ainsi, tout ce qui pouvait enrichir et illustrer la France fut l'objet de son attention, de ses pensées et de ses méditations; et si le succès ne répondit pas toujours à ses efforts, si même il se méprit quelquefois sur les moyens de faire prospérer les établissements d'industrie et de commerce qu'il fonda, si ses trop nombreux réglements sur l'industrie sont aujourd'hui justement

critiqués, sa gloire n'en fut ni moins brillante, ni moins pure. Il ne faut en accuser que l'ignorance du siècle où il vivait, la difficulté des commencements, et le peu de secours qu'il trouva dans tout ce qui l'environnait. Il y a loin sans doute de ce qu'il fit à ce qu'il eût fallu faire; mais il vit ce qu'il fallait faire, il donna l'impulsion; et cette impulsion, quoique mal secondée, ne fut pas perdue. La France en recueillit le bienfait dans des temps postérieurs, et le commerce, l'industrie et les arts, le reconnaîtront toujours pour leur protecteur et leur fondateur.

Pendant l'administration de M. le Pelletier.

La guerre avec l'Espagne, le bombardement d'Alger, et la disette, nécessitèrent après sa mort des secours extraordinaires. M. le Pelletier, qui lui succéda, n'imagina pas de meilleur moyen pour se les procurer que d'élever le taux de l'intérêt d'un emprunt ouvert par Colbert, et de continuer cet emprunt au denier dix-huit, au lieu du denier vingt, taux fixé par Colbert. Cet emprunt lui procura 57,600,000 livres, qui coûtèrent à l'état 3,600,000 livres.

Il se procura encore 18,000,000 livres par un emprunt forcé sur les offices, dont il augmenta les gages.

Il augmenta les tailles de 3,000,000 livres.

Et continua pour neuf ans le droit annuel sur les offices.

Ces premières ressources épuisées, le ministre eut recours aux expédients ordinaires, à des créations d'offices, augmentation de gages et hérédité des offices, à l'aliénation à terme d'une partie du domaine, à la création des rentes et à des anticipations.

Son administration, qui dura cinq années, augmenta la dette publique (1) de 82,290,000 l.

Après M. le Pelletier, M. de Pontchartrain administra le revenu public pendant dix ans, et employa les ressources mises en usage par ses prédécesseurs, il établit la capitation en 1695.* Pendant l'administration de M. de Pontchartrain.

Le revenu ordinaire produisit pendant les dix années de son administration.............	863,000,000 l.
Et le revenu extraordinaire..	1,167,859,463
Environ 200,000,000 par an.	
La dépense de ces dix années fut de......................	2,000,370,566 l.
La recette excéda par conséquent la dépense de...........	30,478,887 l.

(1) Le revenu fut porté à......	136,807,518
Les charges s'élevaient à......	31,517,480
Les charges avaient donc augmenté depuis la mort de Colbert d'environ...	6,000,000

Ainsi, la guerre terminée par la paix de Riswick, coûta à la France 1,167,849,463 livres indépendamment de l'accroissement du revenu ordinaire, qui ne peut être ni distingué, ni calculé.

Ces 1,167,849,463 l. furent le produit de créations de charges, d'augmentation de gages, d'aliénation de domaines et de création de 13,700,000 livres de rentes, au *denier dix-huit, quatorze* et *douze;* il y en eut même de viagères.

Ainsi, la mesure des emprunts perpétuels et viagers qui jusqu'alors n'avait été employée qu'avec la plus grande réserve, et seulement lorsqu'on ne pouvait plus augmenter les tailles, faire des emprunts forcés sur les offices, et des aliénations du domaine, et créer de nouvelles charges, entra en concurrence avec ces divers moyens, et ouvrit au gouvernement un fonds d'une exploitation riche et facile, si elle avait été bien connue et sagement conduite; mais périlleuse dans des mains inhabiles, et funeste par les abus et les excès qu'on pouvait en faire.

Pendant l'administration de M. de Chamillart.

M. de Chamillart fut chargé de l'administration du revenu public, depuis 1699 jusqu'en 1708.

Les dépenses de cette époque s'élevèrent à la somme de..... 1,462,504,133 l.
La recette à.............. 1,394,399,073

Déficit............... 68,105,060 l.

Les moyens pour y faire face consistèrent dans les revenus ordinaires, ci..................	387,116,188 l.
Dans les affaires extraordinaires, consistant en création de rentes, augmentation de gages..	448,919,883
Anticipation.............	69,124,509
En refonte des monnaies....	40,000,000
Dans les dettes exigibles, billets des monnaies, promesses de la caisse des emprunts, promesses des gens d'affaires et billets des trésoriers............	385,738,493
	1,330,899,073 l.
Clergé...................	39,500,000
Taxe des traitants.........	24,000,000
Total..................	1,394,399,073 l.

Dans ce tableau, on aperçoit une somme de 385,738,493, fournie par les billets de monnaie, promesses de la caisse des emprunts, promesses des gens d'affaires et billets des trésoriers; il importe d'entrer dans quelques détails sur cette nature de ressources nouvelles dans les états du revenu public.

Lors de la première refonte des monnaies, la fabrication n'allant pas vite, et le roi n'ayant pas des fonds prêts pour payer les matières, le direc-

teur des monnaies donna ses billets à terme. L'exactitude avec laquelle on les acquitta pendant les deux premières années, accoutuma le public à les négocier comme des lettres de change.

Dans la nouvelle refonte de 1704, on fit la même chose : on paya les matières partie en argent, partie en billets; ils furent si bien reçus du public, qu'on les renouvela sans peine de terme en terme, et ils passèrent dans le commerce comme l'espèce. Leur crédit ne fut pas même altéré par l'arrêt de surséance du 17 septembre 1704.

La caisse des emprunts, créée par M. Colbert, et supprimée par M. le Pelletier, fut renouvelée par M. Chamillart; mais l'intérêt fut élevé à 8 pour cent au lieu de 5.

Le 17 septembre 1704, un arrêt ordonna qu'il serait sursis au remboursement des capitaux jusqu'au 1er avril 1705.

A cette époque, le ministre n'étant pas en état de rembourser, augmenta l'intérêt de 2 pour cent, et le remboursement se fit partie en argent, partie en billets des monnaies.

Cet emploi des billets des monnaies, étranger à leur destination, les décrédita; ce discrédit augmenta par la loi qui ordonna de les recevoir dans les paiements pour un quart, et bientôt après à Paris pour la totalité.

Ces billets furent ensuite convertis en promesses

des fermiers généraux à cinq ans, avec l'intérêt au *denier vingt*, et en billets de même nature des receveurs généraux des finances.

Les uns et les autres perdaient 60 à 80 pour cent, et n'avaient d'emploi que pour être passés au roi sur le pied du capital. Ils furent enfin échangés contre des rentes au *denier vingt*.

Le crédit dont Colbert avait jeté les premiers fondements dans l'institution de la caisse des emprunts, qui lui avait procuré un fonds de 14 à 15 millions à 5 pour cent, tandis que l'intérêt courant était à 10 et à 12, repoussé par son successeur qui n'en connut pas les avantages, reproduit, pour ainsi dire, de lui-même dans la circonstance des billets des monnaies qu'on ne sut pas fixer, lorsqu'on en avait le plus grand besoin, et qui ne put être étouffé ni par les coups d'autorité, ni par les abus du pouvoir, passa dans les mains des gens d'affaires et des agents du gouvernement, et sous ses diverses formes procura au gouvernement un fonds de 385,738,493.

Quelle heureuse découverte et que d'avantages ne devait-on pas s'en promettre si l'on avait su l'apprécier, en étudier les combinaisons et en pressentir les résultats? Mais une aveugle fatalité ne nous a pas permis de mettre à profit ses innombrables bienfaits. Il semble qu'elle ne devait pas prospérer sur son sol natal, qu'elle devait au con-

traire lui être funeste, et que toute sa splendeur était réservée pour un sol étranger. Il est vrai, et la suite des faits va prouver démonstrativement que si le crédit a été aussi nuisible à la France qu'il a été bienfaisant pour l'Angleterre, il ne faut l'attribuer qu'à la conduite opposée de leur administration. Celle de l'Angleterre a été aussi sage, aussi éclairée et aussi loyale que celle de la France a été aveugle, imprudente et infidèle. Comment donc leurs résultats auraient-ils été les mêmes, et ne se seraient-ils pas ressentis de la différence des moyens (1)?

M. Desmarets succéda à M. Chamillart; son administration finit à la mort de Louis XIV.

Les mesures qu'il employa pour subvenir aux besoins publics méritent une attention particulière.

Il constitua les billets des trésoriers généraux en rentes au *denier seize*, c'est-à-dire, que ceux qui avaient prêté leur argent, soit à la caisse des emprunts, soit aux fermiers et receveurs généraux, soit aux trésoriers généraux, sous la condition de

---

(1) A la retraite de M. Chamillart
le revenu était de . . . . 119,723,286 l.
Les charges de. 73,721,852
Ainsi depuis la retraite de M. le Pelletier le revenu avait diminué d'environ 17 millions, et les charges avaient augmenté d'environ 42 millions.

le reprendre à volonté, ainsi que ceux qui l'avaient porté à la monnaie pour la refonte, et qui avaient pris des billets portant promesse de restitution lorsque la refonte serait faite, furent forcés de prendre en paiement des rentes sur l'état. Au lieu d'un capital ils n'eurent à leur disposition qu'un revenu, et la circulation fut appauvrie et desséchée par la perte de ce capital. Cette première mesure était donc désastreuse, et ne peut être excusée que par la nécessité et l'impuissance du mieux.

Il proposa le rachat de la capitation;

Il diminua les monnaies;

Il créa des rentes;

Il emprunta quinze millions aux négociants de Saint-Malo, qui en avaient apporté cinquante de leur commerce avec les colonies espagnoles de la mer du Sud, commerce favorisé, ou du moins toléré depuis que la maison de Bourbon régnait en Espagne.

Cette ressource imprévue suffit pour rendre le mouvement à la circulation, et rétablir les affaires presqu'entièrement désespérées.

On s'en servit utilement pour la refonte des monnaies, et l'on trouva dans cette opération le moyen d'éteindre 43 millions de billets dits des monnaies qui, ne trouvant point de débouché, gênaient la circulation.

On imposa des taxes sur les familles naturalisées;

On vendit les jeunes baliveaux;

On créa la caisse de Legendre, où l'on fit verser les fonds produits par quelques affaires extraordinaires. Cette caisse fut établie sur les mêmes bases que la caisse des emprunts; ainsi on revenait sans cesse vers le crédit qu'on avait repoussé, et on n'y revenait que pour le repousser encore.

On établit l'impôt du dixième;

On constitua des rentes sur l'hôtel-de-ville de Paris;

On suspendit le paiement des rentes;

On taxa les acquéreurs des lettres de noblesse et les priviléges des villes franches.

Enfin on réduisit les rentes alors existantes, et et on en créa 30 millions au *denier vingt-cinq* pour leur reconstitution (1).

---

(1) Les dépenses depuis le 1er janvier 1708 jusqu'au 31 décembre 1714 s'élevèrent à. . . . . . 1,564,585,188 l.

Ce qui donnait pour chaque année une somme de. . . . . 219,028,740 liv.

Les revenus ordinaires, y compris la capitation et le dixième, déduction des

Toutes les dépenses de ce règne furent acquittées en très-grande partie par des emprunts volontaires ou forcés, par l'augmentation des tailles et

---

Ci-contre .	219,028,740 l.	1,564,585,188 l.
charges ordinaires assises sur ces revenus.	75,000,000	
Le deficit annuel.	144,028,740 l.	
	6	
Et pour les six années.	864,572,440 l.	
Les affaires extraordinaires fournirent.	691,860,368	
Le déficit fut donc.	172,712,072 l.	
Plus, la dette exigible.	491,814,422	
Total.	664,526,494 l.	
Ainsi la recette ordinaire de six années, à raison de 75 millions, avait produit.	380,000,000	
Les affaires extraordinaires.	691,000,000	
La dette exigible. .	491,000,000	1,562,000,000 l.
Total.	1,562,000,000 l.	
Différence.		2,585,188 l.

Si l'on calcule maintenant la dépense extraordinaire que coûta la guerre de la succession, on voit que sous l'admi-

autres revenus, par la capitation et le dixième, et par l'aliénation des domaines.

Les emprunts volontaires paraissaient peser

---

nistration de Chamillart la recette extraordinaire s'éleva à. 1,394,399,073 l.

Sous Desmarets à.	691,660,368
Plus, la dette exigible.	491,814,422
Total.	2,577,873,863 l.
Si l'on ajoute à ce tableau les dépenses extraordinaires de la guerre de 1688.	1,167,849,463
Enfin, celle de 1672	189,137,143
Total.	3,934,860,469 l.

On trouve que les guerres de Louis XIV ont coûté en affaires extraordinaires près de 4 milliards, sans y comprendre les sommes provenues de l'augmentation du revenu ordinaire, qui ne peuvent être ni distinguées, ni calculées (1).

---

(1) Deniers extraordinaires levés sur les peuples,

depuis 1600	jusqu'en 1610.	. . . .	105,575,918 l.
1611	—— 1640.	. . . .	1,205,493,093
1643	—— 1656.	. . . .	1,095,213,195
1657	—— 1660.	Les comptes n'ont point été rendus.	
1661	—— 1688.	. . . .	339,178,107
1689	—— 1699.	. . . .	578,982,989
1700	—— 1715.	. . . .	1,539,671,010
			4,864,114,312 l.

(Collect. des comptes rendus de l'administration des finances, par M. Mallet.)

uniquement sur les gens d'affaires; mais malgré les réductions qu'ils éprouvèrent, les gens d'affaires n'en souffrirent point, parce que si, d'un côté, on réduisait arbitrairement leurs rentes, de l'autre ils faisaient payer dans les nouveaux emprunts le tort qu'on leur avait fait dans les premiers. Le manque de foi du gouvernement ne retombait que sur lui et sur quelques malheureux pères de famille qui, étrangers aux affaires, avaient porté leurs économies dans les fonds publics.

Les emprunts forcés pesaient sur les fonctionnaires et employés de l'état; mais quelque onéreux qu'ils fussent, ils ne leur retiraient qu'une partie des profits et avantages énormes attribués à leurs charges et emplois; et, malgré ces taxes, les charges et emplois furent toujours recherchés avec empressement.

Les tailles, la capitation, le dixième et les autres revenus commençaient à atteindre le clergé, la noblesse et les autres privilégiés depuis que les priviléges avaient été réduits à deux charrues; mais ce privilége était encore assez grand pour que les classes privilégiées ne sentissent pas trop le poids des charges publiques, et s'estimassent heureuses par la comparaison de leur situation à celle du tiers-état, qui était entièrement écrasé, mais qui seul ne pouvait secouer le fardeau qui l'accablait, et en

était réduit à la malheureuse situation de s'en voir accablé sans ressource et sans espérance.

Cette considération me semble expliquer la différence de la conduite de l'Angleterre et de la France, du courage avec lequel l'une secoua le joug quand il devint oppressif, et de la patience ou plutôt de la faiblesse avec laquelle l'autre le supporta lors même qu'il était insupportable.

§ II.

Des dépenses extraordinaires de l'Angleterre pendant la même époque.

En Angleterre pendant la révolution.

Le long parlement qui disposa de la puissance publique après la première révolution d'Angleterre, établit des taxes personnelles et territoriales, qui ont formé dans la suite une des branches du revenu sous le nom de *landtax*, taxe territoriale.

Il établit une taxe sur la suppression d'un repas par semaine, dont le produit en six ans fut de 608,400 liv. sterl.;

Il établit l'excise sur les liqueurs, le pain, la viande, le sel et beaucoup d'autres denrées;

Il augmenta les droits de douane;

Il établit la poste, qui produisit 10,000 liv. st., et en épargna 7,000;

Il fit recueillir les profits résultants de la garde

des pupilles, de l'aliénation des fiefs et autres prérogatives féodales;

Il établit les licences pour la vente du vin et de la bière;

Il appliqua au profit de l'état le produit de plusieurs offices supprimés. Ce produit était de 56,666 liv. sterl. par an;

Il vendit les domaines de la couronne moyennant dix années de revenu, et les maisons royales avec les meubles à des prix très-modérés;

Il vendit les biens du clergé, et séquestra les dîmes au profit de l'état;

Il imposa des taxes forcées sur les partisans du roi;

Il envoyait des soldats chez les particuliers, qui étaient chargés de les entretenir et de souffrir tous leurs crimes.

Pendant le protectorat.

Quand Cromwel prit le gouvernement, tout le royaume fut divisé en douze districts, chacun desquels fut confié aux soins d'un major qui fut autorisé à lever les taxes que le protecteur jugeait à propos d'imposer.

Il exigea des royalistes le dixième, et cette taxe fut étendue par les agents militaires sur tous les individus presque sans exception.

Le revenu de l'Angleterre régulier et perma-

nent pendant l'administration de Cromwel fut d'environ

1,517,274 liv. st., ci.....	1,517,274 liv. st.
L'Écosse, sujette au même gouvernement, produisait....	143,652
Et l'Irlande..............	207,790
Total................	1,868,716 liv. st.
L'extraordinaire levé pendant neuf ans, depuis le 3 septembre 1650 jusqu'au 5 novembre 1659, fut annuellement de...	2,417,134
Total................	4,285,850 liv. st.

(1)

Le revenu public pendant la révolution d'Angleterre suffirait pour expliquer et surtout pour motiver son renversement. Les exactions des rois l'avaient fomentée et préparée; les exactions des révolutionnaires plus grandes encore devaient s'opposer à sa consolidation et la renverser. La nation tout entière, opprimée par les exactions des révolutionnaires comme elle l'avait été par les exactions des rois, devait avoir et eût autant de facilité à la détruire qu'elle en avait eu à la faire.

« Quant aux violences de la période qui suivit

(1) Le parlement laissa une dette de 2,472,290 liv. st., qui fut payée après la restauration.

» le jugement du roi, sa condamnation et sa » mort, et l'établissement du despotisme militaire » sous Cromwel, dit Sainclair, elles eurent lieu » quand il n'y eut plus de gouvernement civil, » quand l'Angleterre fut abandonnée à la merci » d'une soldatesque ignorante et fanatique, con- » duite par un usurpateur audacieux, artificieux » et scélérat ».

A la restauration les dépenses furent divisées en permanentes et extraordinaires. Sous Charles II.

Les premières furent fixées annuellement à	1,100,000 liv. st.
Les secondes pendant les vingt-quatre années du règne de Charles II s'élevèrent à la somme de . . . . (1)	13,414,391 liv. st.

(1) Les premières furent assises :

1° Sur les douanes.	400,000 l. st.
2° Une excise en remplacement des prérogatives féodales.	274,000
3° Un impôt sur les cheminées . . .	172,603
4° Les domaines royaux.	110,000
5° Les forêts	5,000
6° Les postes.	26,000
7° Les dîmes	18,800
Total.	1,006,403 l. st.

Ainsi la dépense ordinaire et extraordinaire pendant la durée du règne de Charles II ne dépassa pas annuellement 600,000 liv. sterl.

Par conséquent elle ne fut pas la quatrième partie de celle de Cromwel et du long parlement. Faut-il s'étonner si le retour de Charles II fut appelé *la restauration*.

Sous Charles II.

Sous Charles II, les banquiers et autres riches personnes, prêtaient de l'argent au roi, et en retiraient 8 à 10 pour cent.

Il est singulier qu'à peu près dans le même temps où Colbert ouvrait à Paris la caisse des emprunts, le ministère de Charles II fit des emprunts, pour

---

Report.	1,006,403 l. st.
8° Les monnaies.	12,000
9° L'excise pour les marchands de vin.	26,000
10° Les diverses taxes.	54,356
Total.	1,098,759 l. st.

Les dépenses extraordinaires furent assises :
Sur les biens confisqués;
Sur les subsides du clergé et des laïcs;
Sur des taxes territoriales;
Sur des capitations;
Sur des taxes additionnelles sur le vin;
Sur un droit de timbre.

ainsi dire privés; mais ce qui est plus étrange encore, c'est que les emprunts de Colbert se faisaient à 5 pour cent, tandis que ceux de la trésorerie d'Angleterre se faisaient à 8 et 10 pour cent.

D'où venait cette différence, et comment l'expliquer?

On ne peut pas l'attribuer à la défiance que les prêteurs avaient de la foi du roi et du parlement d'Angleterre, et à la confiance que les Français accordaient à Colbert. Si le passé, qui est la règle de conduite de l'avenir, eût été consulté, le contraire aurait dû arriver: la défiance aurait dû être contre la foi du gouvernement français, et la confiance pour la fidélité du gouvernement anglais.

Jusqu'alors, il y avait eu peu d'exemples d'un manque de foi dans les engagements des rois d'Angleterre envers leurs créanciers, et encore moins dans ceux du parlement d'Angleterre.

Henri III est le premier roi d'Angleterre qui laissa une dette considérable. A sa mort, en 1272, Edouard I[er], son fils, l'acquitta, et en laissa une à son tour qui fut acquittée par Edouard II.

Edouard III, engagé dans des guerres dispendieuses, fit des dettes sur le continent, demanda des secours au parlement pour les acquitter; et disait que si les secours qu'il demandait ne lui étaient pas accordés, il serait obligé de retourner

à Bruxelles, et d'y rester pour servir de gage à ses créanciers.

Richard II paya les dettes d'Edouard III.

Les dettes d'Henri VI furent une des causes de la révolution, dont il fut la victime.

Henri VII emprunta beaucoup, et paya fidèlement : sa maxime était *qu'il valait mieux emprunter trop tôt que de rembourser trop tard.*

Henri VIII fit deux banqueroutes, et y fut autorisé par deux actes du parlement ; mais Henri VIII est justement regardé comme le Néron de l'Angleterre, et son exemple, loin de servir de modèle à ses successeurs, fut pour eux une leçon utile et salutaire.

Le parlement accorda un subside pour payer les dettes d'Edouard VI.

Elisabeth acquitta toutes les dettes antérieures à son règne, et laissa une dette de 400,000 l. st., et un actif de 350,000 liv. sterl. ; elles furent acquittées par Jacques Ier.

Celui-ci laissa une dette de 360,000 liv. sterl., qui fut acquittée par Charles Ier.

Lors de la restauration, le parlement accorda toutes les sommes nécessaires pour rembourser les dettes de la révolution.

Ainsi, l'histoire d'Angleterre, tout entière, dépose de la fidélité constante de son gouvernement envers ses créanciers, et cette habitude de foi et

de loyauté, si je puis m'exprimer ainsi, devait lui mériter la confiance des prêteurs.

S'il était possible de remonter aussi loin dans l'histoire des emprunts des rois de France, et de les suivre de règne en règne, nous verrions une conduite entièrement contraire à celle des rois d'Angleterre; nous verrions chaque roi manquer à ses engagements, les annuler ou les réduire sous divers prétextes, et établir pour ainsi dire, en maxime d'état, l'improbité et l'infidélité envers les créanciers.

Si le crédit avait dû se mesurer par la confiance, il n'y a pas de doute que l'intérêt des emprunts de Charles II aurait dû être à un taux moindre que celui de la caisse d'emprunt de Colbert, et cet exemple semble justifier ce que Hume a dit avec tant de finesse, *que le crédit public n'est pas aussi chatouilleux qu'on le pense* (1).

L'observation de Hume paraît solide et fondée, si l'on ne considère que les faits sur lesquels il l'a basée; mais ces faits, qui tiennent à des circonstances particulières, peuvent-ils être généralisés et devenir une règle invariable?

---

(1) That public credit, instead of being of so delicate a nature, as we are apt to imagine, is in reality so hardly and robust, that it is very difficult to destroy it.

Dans les temps où le commerce et l'industrie avaient fait peu de progrès, où les capitalistes n'avaient d'autre moyen d'employer leurs capitaux que les affaires de finance, il n'est pas étonnant que les plus grands revers ne les effrayassent pas, et qu'une banqueroute partielle ne nuisît que faiblement à un nouvel emprunt. Alors, le crédit n'était pas chatouilleux; mais aussi on peut dire qu'alors il n'existait pas de crédit, il n'y avait que des entreprises, des affaires d'argent. C'était une sorte de commerce qu'on faisait avec ses risques et ses avantages.

Mais depuis que l'agriculture, l'industrie et le commerce ont répandu de grands capitaux parmi toutes les classes de citoyens, et leur offrent constamment un emploi sûr et facile, la portion de ces capitaux qui se dirige hors de cet emploi ne peut être obtenue que par la confiance dans l'emprunteur, et cette confiance n'a jamais reçu d'atteinte qui n'ait été fatale aux gouvernemens emprunteurs, comme va le prouver la suite des événements qui nous restent à parcourir.

Si la défiance ne peut expliquer raisonnablement la différence de l'intérêt des emprunts de Charles II et des billets de la caisse d'emprunt, il me semble qu'elle s'explique parfaitement par l'état des capitaux dans les deux pays.

Depuis long-temps les affaires de finance avaient

accumulé en France, dans les mains d'une classe particulière d'hommes connus sous le nom de *financiers*, des capitaux considérables qui n'avaient d'autre emploi que les affaires de finance. L'argent était donc abondant en France pour le gouvernement emprunteur.

En Angleterre, vingt-cinq années de révolution, des émigrations, des confiscations, des proscriptions, un état habituel de guerre civile et étrangère, avaient dispersé les capitaux, les avaient fait resserrer, et ne permettaient à personne de s'en dessaisir.

De là, il arrivait que, quoiqu'il y eût en Angleterre plus de richesses de fidélité et d'exactitude envers les créanciers, qu'il n'y en avait en France, l'intérêt était plus élevé en Angleterre qu'en France.

Ce résultat étrange justifie parfaitement la doctrine d'Hume sur l'intérêt; il est certain que ce n'est pas l'abondance, mais l'accumulation de l'argent qui détermine le taux de son intérêt : principe fécond, qui sert à expliquer plusieurs phénomènes économiques, qui sans son secours paraissent inexplicables.

La fidélité des rois d'Angleterre envers leurs créanciers, qui avait été jusqu'alors à peu près intacte, reçut une atteinte violente sous le règne de Charles II.

Le 2 janvier 1672, l'échiquier fut fermé (1), et les sommes qu'il devait, montant à 1,328,526 l. st., furent fondées à 6 pour cent, dont l'intérêt fut exactement payé jusqu'après la mort de Charles II.

A cette époque, l'intérêt fut suspendu, les banquiers se pourvurent devant les tribunaux; et après douze années de procédure, sous le règne de Guillaume III, le parlement réduisit à moitié le capital et les intérêts qui leur étaient dus, et affecta le revenu héréditaire de l'excise au paiement de la somme de 664,263 liv. sterling, à laquelle leur créance se trouvait réduite.

---

(1) Les banquiers étaient dans l'usage de porter leur argent à la monnaie et d'en faire l'avance sur la garantie des fonds qui devaient être levés sur le public; ils devaient être remboursés après le recouvrement de ces fonds. Les banquiers gagnaient par ce trafic quelquefois 8 à 10 pour 100 pour des sommes qui leur avaient été confiées sans intérêt, ou dont ils payaient 6 pour 100 d'intérêt, profits qu'ils payèrent chèrement par cette éclatante brèche à la foi publique. La mesure fut si soudaine que personne n'en fut averti. Une générale confusion prévalut dans la cité et entraîna la ruine d'un grand nombre de personnes. Les banquiers suspendirent leurs paiements, les marchands ne trouvèrent plus de lettres de change; la défiance régnait partout, et produisit la stagnation générale du commerce dont le public fut mortellement affecté. Hist. d'Angl. par Hume, ch. 2, ch. 3. 1672.

Ainsi l'Angleterre, comme la France, dans les premiers moments de l'apparition du crédit public, lui porta une atteinte dangereuse, et ne tarda pas à en ressentir les effets les plus fâcheux; mais l'Angleterre ne négligea rien pour réparer cette première faute, et la France l'aggrava de toute sorte de manières. On ne doit donc pas s'étonner si le crédit public, qui s'était montré d'abord plus favorable à la France qu'à l'Angleterre, changea ses premières dispositions, s'améliora en Angleterre, et devint une des sources les plus fécondes de sa prospérité et de sa puissance, et s'il fit peu de progrès en France, et ne put jamais y pousser des racines profondes. La diversité de conduite des deux peuples, sur le crédit public, explique suffisamment la diversité des résultats qu'ils ont obtenus.

Sous Jacques II.

Jacques II monta sur le trône en 1684.

Son revenu ordinaire était de. . 2,001,855 l. st. (1)

(1) Il était assis sur les douanes et la

ferme du sel, ci.	600,000
L'excise.	666,383
Les cheminées.	245,000
La poste.	65,000
Les licences sur le vin.	10,000
	1,586,383 liv. st.

Il ne paraît pas que le revenu public ait eu quelque part aux événements qui renversèrent Jacques II du trône d'Angleterre pour y placer une nouvelle dynastie.

Sous Guillaume III.

Toutes les dépenses extraordinaires de l'Angleterre depuis l'avénement de Guillaume, furent acquittées par des emprunts de diverses natures; et le crédit qui jusqu'alors n'avait été employé que pour les besoins particuliers des rois, prit un grand essor dès qu'il fut employé aux besoins extraordinaires de la nation.

Quelques écrivains célèbres, adversaires implacables du système des emprunts, ont pensé qu'on ne l'adopta que pour attacher au gouvernement la partie riche de la nation.

Mais d'autres écrivains, dont l'opinion est du plus grand poids, ont remarqué qu'il était impossible de ne pas emprunter dans la situation des affaires publiques.

Report	1,586,383 l. st.
Autres impositions sur le vin et le vinaigre	172,901
Droit sur le tabac et le sucre. . . .	148,861
Droit sur les toiles, l'eau-de-vie et la soie.	93,710
Total.	2,001,855 l. st.
Revenu extraordinaire	400,000

Toute l'espèce qui existait alors en Angleterre ne pouvait être estimée au-delà de 16,000,000 l. st., dont 9 millions étaient resserrés.

Les dépenses extraordinaires de la guerre exigeaient une levée de 5 à 6 millions liv. sterl., c'est-à-dire, plus de la moitié du capital en circulation. Lever une aussi grande somme sans le secours des emprunts, dit Steward, *c'eût été mettre un muet à la torture.*

On suivit d'abord le mode des emprunts adopté sous Charles II; on emprunta sur les fonds votés par le parlement, c'est-à-dire, on emprunta à terme et sur hypothèque.

On eut ensuite recours aux annuités à quatre-vingt-dix-neuf ans à 10 pour cent, et à 7 sur deux têtes. Ces annuités étaient des emprunts à longues échéances, avec le remboursement annuel de la quatre-vingt-dix-neuvième partie du capital.

On emprunta aussi à vie à 14 pour cent sur une tête, à 12 pour cent sur deux têtes, et à 10 sur trois têtes.

Malgré de si énormes intérêts, on trouva peu de ressources, on ne pouvait suffire aux besoins extraordinaires. L'exemple récent du sort des banquiers, inspirait un juste effroi aux capitalistes.

Dans cette situation, on imagina, pour rétablir la confiance, de réunir les capitalistes par un in-

térêt commun, et de leur accorder des priviléges qui leur servissent en quelque sorte de gage et de sûreté contre l'inexactitude ou l'infidélité du gouvernement. On pensa avec raison que des individus réunis seraient moins timides, et redouteraient moins la puissance du gouvernement, que des individus isolés, sans crédit et sans appui; on suivit l'exemple que Venise et Gênes avaient donné si heureusement dans des circonstances semblables.

On créa la banque d'Angleterre avec des priviléges particuliers, et le prix de cette concession fut un prêt au gouvernement

de	1,200,000 l. st.
On créa encore une compagnie, à laquelle on accorda le monopole du commerce des Indes-Orientales, et on lui imposa la condition d'un prêt de. . . .	2,000,000
	3,200,000 l. st.

Ces deux prêts furent faits aux taux de 8 pour cent d'intérêt, et ne devaient être remboursés qu'à la fin du privilége de la banque et de la compagnie des Indes. Des taxes furent établies pour le paiement de cet intérêt, et leur durée fut fixée jusqu'au remboursement des intérêts et du capital.

On eut aussi recours à des emprunts par voie de loterie (1).

Enfin, les billets de l'échiquier fournirent un autre moyen d'emprunter (2).

La totalité des emprunts pendant le règne de Guillaume III, qui dura 14 années, se monta à 44.000,795 liv. st. (3).

---

(1) The blame of lotteries (those banes of industriy, frugality and virtue as they were Called) was ascribed to an imitation, of the exemple of holland and a wish in the natives of that country, to ruin our moral, as well as cramp our trade (Sinclair).

(2) Les billets de l'échiquier avaient une grande ressemblance avec les billets des monnaies. Ils avaient la même origine, c'est-à-dire la rareté de la monnaie pendant la réfonte ordonnée en 1696. Ils portaient alors près de 8 pour 100 d'intérêt. Lorsque la refonte fut achevée, on en continua l'emission, et ils portent encore un intérêt déterminé par le cours de la place. Anderson, t. 2, page 150.

(3) De ces divers emprunts, il ne restait dû à la mort de Guillaume III que . . . . 14,949,926 l. st.

Savoir, à la banque d'Angleterre, son fonds primitif ci	1,000,000
A la compagnie des Indes.	2,000,000
Aux banquiers pour la dette de Charles II.	664,260
Annuités.	8,695,559
Total.	12,359,819 l. st.

Sous la reine Anne.

Sous la reine Anne, les moyens de pourvoir aux dépenses extraordinaires furent les mêmes.

On continua d'emprunter par anticipation sur la land tax et le malt, et sur des annuités à longues échéances et à vie, et l'on affecta au paiement de ces derniers emprunts les revenus qui avaient été affectés à d'autres emprunts déjà remboursés, ou qui devaient bientôt l'être; de sorte que le peuple, ne payant que les mêmes impositions, ne s'apercevait pas du fardeau de la guerre.

Mais en 1710, la masse de la dette exigible, l'arriéré des services, le déficit du revenu, ou ce qu'on appelait la dette non fondée ou flottante (9,471,325 liv. st.), étaient si considérables, et

Report	12,359,819 l. st.
Emprunts divers et déficit.	1,223,258
Dettes exigibles.	
Pour l'armée et les charrois. . . .	1,223,288
Pour l'artillerie	124,985
Subsides à l'électeur d'Hanovre et au duc de Zell.	18,576
Somme pareille.	14,949,926 l. st.
Cette dette produisit un intérêt annuel de.	1,310,740 l. st.

C'est-à-dire un peu plus de 7 pour cent.

Le revenu destiné à acquitter cet intérêt, fut pris sur l'augmentation des douanes et de l'excise.

éprouvaient une si grande perte (40 pour cent), qu'il fallut recourir à de nouvelles mesures.

La dette flottante fut fondée à 6 pour cent, et on accorda en outre aux propriétaires le privilége du commerce de la mer du Sud.

La banque obtint la permission d'augmenter son capital, et on lui accorda la prorogation de son privilége, en considération d'une avance de 400,000 l. st., sans intérêt, qu'elle fit au gouvernement pendant la durée de son privilége.

La compagnie des Indes avança également au gouvernement une somme de 1,200,000 liv. st. sans intérêt, jusqu'à l'expiration de sa charte qui fut encore prorogée.

L'intérêt des nouveaux fonds consolidés ne fut fixé qu'à six pour cent; mais le mode de la consolidation les éleva beaucoup plus haut, et ce mode a trouvé des censeurs.

Cette consolidation ne fut pas seulement du capital que l'état devait, moyennant une rente de 6 pour cent, mais du capital que la somme due aurait racheté sur la place; de sorte que si 100,000 l. st. avaient acheté sur la place 133,000, l'état donnait un titre de 133,000, qui produisait 6,000 liv. sterl.

D'habiles écrivains ont pensé qu'il eût mieux valu donner toute la valeur du fonds consolidé, et par exemple créer une rente de 8000 liv. st.

pour 100,000 l. st., que d'en créer une de 6 pour cent, et d'élever le capital de 100,000 à 133,333. Ils raisonnaient parfaitement juste dans l'hypothèse, où l'état aurait été forcé de rembourser le capital, ou même aurait voulu l'éteindre pour se libérer, mais dans le système de l'amortissement; c'est-à-dire, de la libération par l'acquisition de la rente au cours de la place : il est évident qu'ils se sont trompés.

Dans ce dernier système, le prix se détermine; non d'après le capital, mais d'après la rente; on ne considère pas si 6000 livres sterling ont un capital de 133,333 liv. sterl., mais seulement ce que les 6000 liv. st. coûteront, et combien produira l'argent nécessaire pour les acheter.

Toutes les valeurs se déterminent par leur produit, ou ce qui est la même chose par la jouissance qu'elles procurent.

Les titres les plus fastueux sont peu de chose, et ne sont pas long-temps estimés quand ils sont stériles et improductifs.

C'était donc une mesure habile, d'offrir aux créanciers un titre intégral de toute leur créance, et d'en modérer l'intérêt ; elle donnait à l'état une apparence de fidélité et d'exactitude rigoureuse, sans le gréver d'une trop forte dette, et elle soulageait le fardeau actuel en l'étendant sur la postérité : système bon et juste dans son principe,

mais dont on a beaucoup trop abusé, comme nous le verrons dans la suite (1).

---

(1) L'intérêt de la consolidation des 9,471,325 fut de 568,270 l. st. 10 sch., ci. . . . . . . 568,270 l. st. 10 sc.

A la mort de la reine Anne, en 1714, la dette publique consistait :

1° Dettes fondées, principal.	47,111,113 l. st.	3,149,988 l. st.
2° Dettes non fondées, principal.	5,034,248	201,369
	52,145,361 l st.	3,351,357 l. st.

Ainsi la dette publique qui, à la mort de Guillaume, était de . . . . 14,949,926 l. st.

Se trouva à la mort de la reine Anne, de.	52,145,361
Augmentation	37,195,335 l. st.
Et les intérêts, qui étaient de. . .	1,310,740
Furent portés à.	3,351,357
Augmentation.	2,040,617 l. st.

La guerre de la succession de l'Espagne greva donc l'Angleterre d'une dette en capital de 37,195,435 l. st. (187,494,705 liv.)

Et en intérêts, 2,040,617 l. st. (46,940,191 liv.)

La même guerre coûta à la France, comme nous l'avons vu, en capital 2,577,873,863 liv.

§ III.

Résultats comparatifs du mode de paiement des dépenses extraordinaires dans les deux pays pendant la même époque.

Résultats comparatifs du mode de paiement des dépenses extraordinaires dans les deux pays pendant cette époque.

Quelle énorme différence dans la situation financière des deux peuples! et doit-on être surpris du vol rapide que l'Angleterre prit dès ce moment vers la richesse et l'opulence, et de la supériorité qu'elle acquit sur sa rivale. Peuples, apprenez l'histoire de votre puissance dans l'histoire de votre revenu public!

La dépense extraordinaire sous le règne de la reine Anne fut prise sur les douanes, sur l'excise, sur des taxes diverses. La taxe territoriale n'éprouva point d'augmentation.

Quelle épouvantable accumulation de mesures financières pendant le dix-septième siècle! Que d'inventions fiscales, que d'expédients pour accroître le revenu de l'état, et se dispenser de payer les dépenses publiques! L'art du financier ne pouvait pas être porté plus loin; mais quel avantage en est-il résulté pour la science? aucun. Toutes ces mesures sont isolées, ne se lient à aucun plan, ne se rattachent à aucun système; elles ne sont combinées ni avec les facultés des contribuables, ni avec la convenance des contributions, ni avec

la foi publique, ni avec la propriété privée, ni avec la prospérité sociale, ni avec la richesse générale; elles ne supposent pas même de corrélation entre ces divers objets, et par conséquent les froissent et les compromettent tous.

Quel en fut le résultat! la misère des peuples, des dissensions civiles, des commotions politiques, le renversement de la dynastie en Angleterre, la déconsidération, l'affaiblissement et l'ébranlement de celle qui régnait en France. Puisse cet exemple terrible n'être pas perdu pour les gouvernements, et leur faire sentir la nécessité de cultiver et d'étendre la science du revenu public.

CHAPITRE VII.

Dépenses extraordinaires en France et en Angleterre, depuis 1715 *jusqu'en* 1789.

§ Ier.

Dépenses extraordinaires de l'Angleterre pendant cette époque.

Le règne de Georges Ier, qui commence en 1714, et finit en 1727, n'offre rien de particulier par rapport aux dépenses extraordinaires. Ce règne fut presqu'entièrement pacifique; mais il est re- Sous Georges Ier.

marquable par les mesures qui furent prises pour la libération de la dette publique.

Le parlement affecta, à son extinction, l'excédant des revenus sur la dépense; et cette disposition, régularisée par le chancelier de l'échiquier Robert Walpole, dont on a dit tant de bien et tant de mal, que la postérité aura de la peine à se former une opinion exacte de son caractère, a été le principe et le fondement de la caisse d'amortissement, à laquelle nous verrons jouer un si grand rôle dans la suite, et qui est devenue une des parties essentielles du système des emprunts.

Une mesure plus directe et plus efficace concourut encore à la diminution de la dette publique. Le parlement, informé que des emprunts particuliers avaient été faits à 5 pour 100, en ouvrit un au même taux; il fut rempli, et le produit en fut destiné à rembourser toute l'ancienne dette qui était susceptible d'être remboursée. La banque et la compagnie des Indes non-seulement réduisirent volontairement au même taux de 5 pour 100 l'intérêt que l'état leur payait, mais même offrirent au gouvernement 5,500,000 l. st. pour rembourser les créanciers qui ne voudraient pas consentir à la réduction de l'intérêt que l'état leur payait.

Cette réduction diminua l'intérêt de la dette publique de 324,455 liv. sterl. que le parlement

mit à la disposition de la caisse d'amortissement, ainsi que tous les surplus qui auraient lieu postérieurement, pour être employés à l'extinction de la dette publique.

Mais cette réduction ne portait que sur la dette rachetable, et il eût été important de l'étendre sur la totalité de la dette. Il était difficile d'y parvenir d'une manière légale et sans arbitraire. La compagnie de la mer du Sud, qui possédait une grande partie de la dette rachetable, en fournit le moyen.

Elle obtint en 1717 un acte du parlement par lequel certains propriétaires à courtes annuités, montant à 134,998 liv. st. 12 sch., qui avaient encore à courir 23 ans, pourraient les aliéner à la compagnie moyennant 11 années et demie, et s'intéresser dans ses fonds jusqu'à la concurrence de ce capital, dont la compagnie leur paierait 5 pour 100, et en conséquence le capital de la compagnie fut porté à 11,746,864 liv. st.

Le succès de cette première opération engagea la compagnie en 1719 à proposer au premier lord de la trésorerie un plan pour réduire l'intérêt de la dette à 4 pour 100 dans 7 ans, à partir de la Saint-Jean 1727.

Ce plan consistait à autoriser la compagnie à augmenter son fonds capital de toute la dette nationale qui n'appartenait ni à la banque ni à la

compagnie des Indes, et qui se montait alors à 30,981,864 liv. st., et dont les propriétaires voudraient consentir la conversion dans ses actions, à lui concéder le monopole du commerce d'Afrique, la propriété de la Nouvelle-Écosse et de cette partie de l'île de Saint-Kitt, qui avait appartenu à la France. Au moyen de ces autorisations et concessions, elle consentait de réduire l'intérêt de cette partie de la dette à 5 pour 100 jusqu'en 1727, et à 4 pour 100 à partir de cette époque.

Les avantages que la compagnie de la mer du Sud trouvait dans ce plan consistaient dans l'augmentation de son capital et l'extension de son commerce.

Les avantages du public consistaient dans une diminution de l'intérêt de la dette non rachetable.

Les avantages des porteurs d'annuités qui voulaient convertir leurs annuités en actions de la compagnie consistaient à tirer un intérêt perpétuel d'annuités qui devaient s'éteindre, et à retrouver dans les bénéfices de la compagnie l'indemnité de la perte qu'ils éprouvaient sur le produit de leur créance.

L'opinion de ces bénéfices fut d'autant plus grande que la banque entra en concurrence avec la compagnie, et offrit au gouvernement une

somme de 5,500,000 liv. st. pour le même privilége demandé par la compagnie.

Enfin, la grandeur et l'étendue des bénéfices, que les concessions faites à la compagnie devaient lui produire, exaltées par la ruse et l'artifice des directeurs, porta les actions de la compagnie à des prix extravagants.

Mais cette illusion se dissipa aussitôt que l'état des bénéfices fut connu, et le résultat de ce plan si magnifique tourna exclusivement au bénéfice de l'état.

De concert avec la compagnie, le gouvernement convertit 632,362 liv. st. de longues annuités, et 97,335 liv. st. de courtes annuités en rentes perpétuelles à 3 pour cent, et réduisit le surplus de son capital à 4 pour cent à l'époque de Saint-Jean 1727.

Son exemple fut suivit par tous les autres créanciers de l'état.

Cette réduction de l'intérêt de la dette de 6 à 5, et de 5 à 4, grossit considérablement le fonds d'amortissement; et s'il n'eût pas été détourné de sa destination, il aurait éteint une partie considérable de la dette. Mais sans nous engager dans les reproches faits à Walpole sur ce point, il nous paraît qu'il était dans les principes de ce ministre de laisser subsister une dette considérable, soit pour attacher une grande masse d'intérêts privés

au maintien de la couronne, soit pour mettre à la disposition des ministres un fonds considérable indépendant des concessions et des secours du parlement, soit pour leur procurer un plus grand nombre de partisans, soit pour leur donner de plus grands moyens de s'enrichir et d'enrichir leurs créatures; cette conduite du ministre, qui lui mérita tant d'éloges et de blâme de la part de ses partisans et de ses ennemis, est d'autant plus vraisemblable, qu'il fit rejeter, en 1737, la réduction de l'intérêt de 4 à 3 pour cent, réduction qui ne fut exécutée qu'après sa retraite du ministère(1).

Sous Georges II, en 1727. Lorsque Walpole eut quitté le ministère, le

Après vingt-cinq années de paix, la dette consistait dans les parties ci-après détaillées :

	Principal liv. st.	Intérêts liv. st.
Banque.	9,100,000	396,000
Compagnie des Indes.	3,200,000	128,000
Compagnie de la mer du Sud. . . .	27,302,203	1,092,088
Billets de l'échiquier.	6,527,735	314,949
Arriéré de l'armée navale et des vivres.	824,684	32,986
Total	46,954,622 l.	1,964,023 l.

fonds d'amortissement ne fut encore consacré qu'en partie à l'extinction de la dette; on lui préféra la réduction de l'intérêt. En 1749, le parlement adopta cette mesure qu'il avait rejetée pendant l'administration de Walpole.

Il ordonna que les créanciers qui recevaient un intérêt de 4 pour cent sur un capital rachetable, et qui signifieraient jusqu'au 28 février 1749 leur acceptation de 3 pour cent, à partir de décembre 1757, recevraient 4 pour cent jusqu'en décembre 1750, et 3 et demi jusqu'en 1757, et que leur créance serait perpétuelle.

La mesure éprouva d'abord des difficultés; mais des écrits lumineux (1) déterminèrent la souscription de 40 millions, c'est-à-dire de près des deux tiers de la dette; et quant aux souscripteurs pos-

---

En rapprochant cet état de la dette publique en 1739, de celui de la dette publique après la création de la caisse d'amortissement, on voit que, dans l'espace de vingt-quatre ans, elle n'éprouva de diminution que de la somme de

En principal. . . 5,137,612 l. st.
En intérêt . . . 253,526 l. st.

Réduction infiniment modique, si on la compare avec ce qu'elle eût été, si les fonds destinés à l'amortissement n'eussent pas été détournés et appliqués à des objets étrangers.

(1) Particulièrement ceux de Sir John Barnard.

térieurs, le parlement, pour les punir de leur résistance, ordonna, par un nouveau bill, que l'intérêt de leur créance serait réduit, jusqu'en 1755, à 3 au lieu de 3 et demi, qui avaient été promis jusqu'en 1757, et ils souscrivirent à cette mesure.

C'est ainsi qu'un gouvernement, qui connaissait bien ses forces et ses devoirs, savait les concilier, et ménageait l'intérêt de l'état sans nuire aux droits des individus.

Les trois réductions de l'intérêt de 6 à 5, de 5 à 4, et de 4 à 3, diminuèrent la dette de . . . . 1,266,971 liv. st. 6 sch.

Quelques écrivains célèbres (1) ont critiqué ces réductions, et ont prétendu qu'elles ne sont nullement avantageuses au public, parce que les épargnes produites par ces réductions sont dépensées dans le service courant, tentent l'extravagance des ministres, donnent une apparence trompeuse d'opulence; et en rendant les dettes plus légères, rendent le gouvernement moins empressé à les racheter, et moins effrayé du danger de les augmenter, parce qu'il importe peu quel intérêt la nation paie pour les sommes qu'elle emprunte; car plus l'intérêt est élevé, plus tôt le fonds d'amortissement éteint le principal.

---

(1) Tracts on civil liberty by *price*.

Je ne crois pas que cette critique soit fondée, et puisse faire la moindre impression sur de bons esprits.

La première partie, dirigée contre les ministres et le gouvernement, ne prouve rien contre les réductions d'intérêt de la dette. Les abus qu'on a fait de ces réductions, ne prouvent pas qu'elles ne dussent pas être faites. L'abus des bonnes choses ne les rend pas mauvaises; et quelle est la conception, la mesure, qui ne soit susceptible d'abus, et dont on n'ait abusé. Ce n'est jamais par l'abus qu'on en fait ou qu'on en peut faire, qu'on doit juger de leur mérite et de leur utilité, surtout quand l'abus n'est pas inhérent à la chose, et n'est que le vice de l'homme. Il me paraît inutile d'insister davantage sur cette première partie de la critique.

La seconde est plus spécieuse, mais ne me paraît pas plus solide.

Le fond d'amortissement n'est destiné et ne doit être employé, comme nous le verrons dans la suite, qu'à tirer de la circulation les fonds dépréciés. Sans doute plus ces fonds dépréciés produisent d'intérêt, plus cet intérêt accroît le fonds d'amortissement, et le rend capable d'amortir un nouveau capital; mais n'est-il pas raisonnable de croire que le prix des fonds publics, comme celui de toutes les autres valeurs, se détermine par

leur produit. Dans les transactions civiles et commerciales, les choses sont considérées, et leur valeur est déterminée par la jouissance qu'elles donnent à leur propriétaire. Si donc les fonds publics rapportaient 5 pour cent, ils se vendraient plus cher que s'ils ne rapportaient que 3 pour cent, et il faudrait un plus grand capital pour les acheter, et par conséquent le fond d'amortissement n'opère pas plus utilement dans le cas du haut que dans celui du bas intérêt, et son accroissement ne peut profiter ni du haut intérêt, ni être empêché par le bas intérêt.

Mais sous d'autres rapports, quels avantages innombrables ne retire pas du bas intérêt de la dette publique une nation commerçante, et surtout une nation qui a un grand commerce étranger. Il favorise tous les genres de spéculations, d'entreprises, d'industrie et d'activité; il est un des agents les plus actifs de la prospérité des peuples et de la puissance des états, et il doit paraître incroyable que des esprits éclairés, versés dans la science de l'économie politique, aient improuvé une mesure aussi digne d'éloge, et aussi importante sous tous les rapports (1).

Arrêtons nous à l'époque fameuse de la guerre

(1) Depuis 1739, jusqu'en 1749, la dette publique s'accrut en principal et intérêts.



d'Amérique qui doubla presque la dette de l'Angleterre, fit pressentir sa ruine; et, au grand étonnement du monde entier, ne porta aucune atteinte à son industrie, à son commerce et à sa puissance. Ce prodige inattendu, et pour lors inconcevable, fut l'ouvrage du crédit public.

Cette découverte, qui date de la fin du dix-septième siècle, qui avait commencé en Angleterre par les billets de l'échiquier, et en France

---

Principal 31,338,689 liv. st.
Intérêts. 1,096,979 liv. st.

A cette époque, elle s'élevait en totalité :
Principal 78,293,313 liv. st.
Intérêts. 3,061,004 liv. st.

La guerre de 1755 accrut encore cette dette de
Principal 68,389,731 liv. st.,
Intérêts. 1,779,817 liv. st.

En 1762, elle était portée,
Principal 146,682,844 liv. st.
Intérêts. 4,840,821 liv. st.

Après dix années de paix, à la St.-Jean 1775, elle fut réduite par les fonds d'amortissement en
Principal 135,943,051 liv.,
Intérêts. 4,440,821 liv.

Enfin la guerre d'Amérique augmenta cette dette en
Principal 110,279,341 liv. st.
Intérêts 9,143,913 liv. st.

par les billets de la caisse d'emprunt, eut un sort différent chez les deux peuples.

En Angleterre, les billets de l'échiquier furent suivis des emprunts à termes, des annuités à longues et courtes échéances, et de la réunion des prêteurs en trois grandes corporations; les actionnaires de la banque, les actionnaires de la compagnie des Indes, et les actionnaires de la mer du Sud.

Ces trois compagnies créancières de l'état devinrent intéressées à sa prospérité, et concoururent toujours efficacement à ses besoins; mais en même temps elles formèrent, par leur influence sur l'opinion publique, une masse imposante et redoutable contre l'arbitraire ou l'infidélité du gouvernement. Par cette heureuse combinaison, le crédit acquit une consistance solide, également à l'abri de la cupidité des prêteurs, et de l'inexactitude d'un débiteur tout puissant.

Mais ce qui acheva de donner à ce système son complément et sa perfection, ce fut l'affectation d'un revenu particulier à chaque portion de créanciers, la bonification du déficit de ce revenu, et la destination du surplus à l'amortissement de la dette.

Ce fonds d'amortissement, qu'on ne considéra d'abord que comme un moyen de diminuer la

dette de l'état, forme en effet l'appui le plus solide du système du crédit public.

Ce n'est pas le moment d'examiner et de déterminer la force, la grandeur, et la solidité que ces diverses combinaisons ont données au crédit public, ni quelle a été leur influence sur la richesse générale et sur la puissance publique ; il faut auparavant suivre la marche du crédit public en France, pendant l'époque que nous venons de parcourir. Lorsque les faits seront bien connus, et l'expérience des deux peuples bien constante, les causes seront moins cachées, et les effets plus sensibles.

§ II.

Des dépenses extraordinaires en France pendant la même époque.

A la mort de Louis XIV, la dette publique était composée de deux parties : la dette exigible s'élevait à la somme de . . . 710,994,000 l. (1). En France, sous le régent.

---

(1) Recherches et considérations sur les finances, t. 2.

Revenu	165,576,792 liv.
Diminutions et charges...........	96,766,195 liv.
Net...........................	68,810,597 liv.

Cet auteur n'est pas d'accord avec M. Dutot qui dit, page 358 du tome 2 de ses réflexions politiques sur les

Report	710,994,000 l.
La dette constituée en rentes sur l'état était en intérêts de 86,009,310 l.	
Et en capital de plus de . .	2,400,000,000
Total	3,110,994,000 l.
Et il n'y avait de libre pour faire face à ce capital que l'excédant du revenu sur la dépense ordinaire.	
Le revenu était de	165,576,792 l.
Diminution et remises . .	10,756,885
Restait net	154,819,907 l.
Les dépenses ordinaires . . .	146,823,581
Par conséquent la somme qui pouvait faire face aux dépenses extraordinaires ou à la dette publique n'était que de	7,996,326 l.

Jamais sans doute aucun état ne se trouva dans une pareille situation, et il ne faut pas s'étonner si dans les premiers moments on proposa au ré-

finances, que le roi (Louis XV) à son avènement à la couronne, devait 2,062,138,000 en principal, qui lui coûtait en intérêts 89,983,453 fr. Mais je crois que l'autorité de Forbonnais est préférable.

gent de faire une banqueroute générale. Cette banqueroute existait de fait, puisque l'état était hors d'état d'acquitter sa dette; et elle fut effectuée d'abord partiellement sous la dénomination de réduction, de suppression et de diminution, et ensuite ouvertement par le trop fameux système de Law.

La régence adopta trois grandes mesures pour se débarrasser du fardeau de la dette publique, et pour faire face aux dépenses ordinaires avec le revenu ordinaire.

1°. Elle réduisit certaines rentes au denier 25, et remboursa les 3 cinquièmes des autres en rentes au denier 25 (1).

---

(1) Edit d'octobre et de décembre 1716.

Principal réduit par cet édit. . .	24,529,600 l.
Intérêts.	3,165,616

Après beaucoup de procédés arbitraires, elle mit dans les dettes du roi une espèce d'ordre.

Les rentes anciennement constituées furent réduites à 4 pour cent.

Les créances non constituées montant à 710,994,000 l., furent réduites à 250,000,000 liv., et payées en billets d'état, portant aussi 4 pour cent.

Ces diverses opérations réduisirent la dette en capital à 2 milliards, et en intérêts à 80 millions.

Par ces diverses réductions, les rentes payées

à l'hôtel-de-ville, se montèrent à . .		liv. 32,453,429
Au capital de . .	liv. 1,280,000,000	
Et les rentes payées hors de l'hôtel-de-ville	79,849,374	3,483,973
	liv. 1,359,849,374	liv. 35,937,402

2°. Elle ordonna le *visa* de tous les billets en circulation émis par l'état, ou par ses ordonnateurs, et après la liquidation, leur remboursement en billets dits de l'état. La totalité des effets visés fut de 596,696,959 liv.

Le rejet fut de 237,194,437 l.; par conséquent l'état resta débiteur de 333,352,709 liv.

Mais cette somme

	liv.	liv.
Ci-contre. . . .	1,359,849,374 —	35,937,402
fut encore réduite par des compensations à 200,000,000 livres.		
Et il paraît qu'à cette somme on ajouta celle de 50,000,000 liv., pour acquitter certaines dettes plus favorables ou plus protégées que les autres.		
La totalité des billets de l'état fut par conséquent de (1).	250,000,000	10,000,000
	liv. 1,609,849,374	liv. 45,937,402

3°. Elle créa une chambre de justice pour taxer

(1) Steward prétend que toutes les opérations de la régence réduisirent la totalité des dettes de Louis XIV, en principal à 2 milliards, et en intérêts à raison de 4 pour cent, à 80 millions; mais il ne dit pas sur quelle base son assertion repose. Liv. 4, ch. 23. *Recherches des principes de l'Economie polit.*

les traitants et tous ceux qui avaient eu part aux affaires extraordinaires.

Les taxes de la chambre de justice furent de 219,478,391 liv., environ les deux septièmes de la masse des biens que les traitants avaient déclarés.

Quand toutes ces opérations furent faites, l'état se trouva débiteur d'une moindre somme, mais il ne fut pas plus en état de payer la dette réduite qu'il n'avait pu payer la dette avant sa réduction.

Malgré toutes les modérations sur les pensions, sur les gages des offices et sur la dépense ordinaire, le revenu ordinaire ne pouvait suffire à la dépense ordinaire.

Le revenu ordinaire était de	167,238,179 l.
Les charges sur le revenu . .	91,659,767
Partant le revenu net. . . .	75,578,412
Les dépenses.	80,793,369
Déficit.	5,215,957

Il n'y avait pour faire face à ce déficit qu'un arriéré des impositions montant à 88,214,260 l.

Ainsi l'état, après toutes les opérations de la régence, se trouva dans un état de banqueroute, et dans l'impossibilité de faire face à ses engagements.

Cette situation de l'état envers ses créanciers,

produisit, sur la richesse générale, les effets les plus désastreux.

L'état ne payant point sa dette, ses créanciers éprouvèrent un vide immense dans leur fortune, et furent forcés de réduire leur dépense dans la même proportion. La diminution de la dépense des grands capitalistes diminua les travaux de l'industrie, du commerce et de l'agriculture, et jeta le découragement dans tous les esprits.

C'étaient là des maux réels et inévitables, des maux dont on ne pouvait s'affranchir que par une économie générale, par la réduction universelle de tous les besoins.

Mais ces maux réels s'aggravaient par la crainte et la défiance que l'expérience du passé répandait sur toutes les transactions sociales. Chacun resserrait et cachait ses richesses, et les rendait stériles pour les autres et pour soi. Le cultivateur, le fabricant, le commerçant et l'homme de travail, ne livraient leurs valeurs qu'autant qu'ils en recevaient à l'instant l'équivalent, et le travail se proportionnait aux consommations. La circulation ne se faisait plus par le secours du crédit, qui donne le mouvement à toutes les valeurs dès qu'elles existent, qui les livre à la consommation sans un équivalent réel et actuel, qui, par cette confiance si honorable pour l'espèce humaine, fait souvent naître cet équivalent qui, sans lui,

n'eût pas existé, et fait sortir, d'une consommation anticipée, une reproduction plus féconde et plus abondante. Puissance admirable qui donne la vie, multiplie les moyens d'existence, de prospérité et de richesse, par la seule impulsion de la foi publique; puissance absolue et indépendante de toute force et de toute autorité, que l'on ne peut ni forcer, ni tromper, ni séduire, qui ne connaît d'autre loi que la bonne foi et d'autre terme que l'infidélité, qu'on peut imiter et contrefaire dans certains temps et dans quelques circonstances, mais dont on ne se joue jamais impunément.

Il est assez difficile de dire comment l'état serait sorti de cette crise affreuse par les moyens que la raison, l'équité et l'intérêt social avouent, et tout porte à croire qu'on eût senti qu'il ne convient pas de laisser la fortune publique et privée à la disposition d'un seul homme, qui, par son ambition, par de fausses mesures, par des vices inséparables de l'humanité, peut causer la ruine générale; peut-être se fût-on aperçu que depuis que le pouvoir public est soldé par les rétributions du peuple, les peuples ont le droit de connaître les dépenses, et de les consentir ou de les refuser; peut-être fût-on arrivé par la seule force des événements à la découverte de cette vérité, dont l'évidence se fait sentir chaque jour, que dans

l'état actuel de la civilisation et dans le système commercial sous lequel nous vivons, tout pouvoir public doit être limité, et nul pouvoir absolu ne peut subsister : telle eût été, n'en doutons pas, le résultat de cette crise mémorable.

Mais une des plus imposantes jongleries qui aient été hasardées dans le monde politique, éblouit les esprits les plus éclairés, échauffa toutes les têtes, fit croire aux prestiges les plus incroyables, et donna à la machine politique une impulsion rapide qui entraîna tous les intérêts, toutes les facultés, toutes les richesses dans un tourbillon où tout se confondit, se dénatura, et où chacun ne saisit qu'une chimère, et subit la juste punition due à son absurde cupidité.

Law, Écossais d'origine, qui avait été témoin en Angleterre des débats importants sur le crédit public, des établissements sur lesquels il repose, et de ses succès, pour ainsi dire, miraculeux, et qui en avait beaucoup mieux compris les résultats que la nature et les principes, essaya de l'importer en France, et de l'élever dès le premier jour à la plus haute prospérité.

Système de Law.

Law partit du principe que le crédit des banquiers et des négociants décuple leurs fonds, c'est-à-dire, que celui qui a un fonds de 100,000 liv. peut faire pour un million d'affaires, et retire le

profit d'un million, d'où Law concluait que si un état pouvait réunir dans une banque tout l'argent de la circulation, cet argent serait décuplé.

Law donnait même plus d'étendue à ce principe. Il prétendait que si le crédit du négociant et du banquier ne peut que décupler leurs fonds, il faut accuser de son impuissance la médiocrité de ces fonds sujets à toutes les variations que les querelles des princes, leurs édits et les besoins publics jettent dans le commerce particulier, inconvénients qui n'ont pas lieu quand un état fait lui-même usage du crédit, parce que ses moyens étant proportionnés aux tributs que les citoyens lui paient, son crédit peut centupler le numéraire circulant, sans en recevoir aucune atteinte et sans pouvoir jamais être compromis.

« Il faut, ajoutait-il, porter tout l'argent dans » la banque de l'état, non par voie de prêt, l'in- » térêt lui serait à charge, ni par voie d'impôts, » son propre avantage est de les ôter, mais en » pur dépôt, pour ne le retirer qu'à proportion » de ses besoins.

» Ce dépôt décuple aussitôt toute la valeur » déposée, et doit par conséquent être toujours » en état de rendre la somme qu'on lui deman- » dera.

» L'on ne doit pas craindre que l'état dissipe

» le dépôt, parce qu'il perdrait une valeur dé-
» cuple et centuple de celle qu'il dissiperait.

» Si l'on refuse de faire le dépôt, l'état tirera
» l'argent des particuliers ou par des empunts
» forcés, qui à la vérité le ruineront, ou par des
» impôts multipliés dont le fonds ne reviendra
» plus.

» Au reste tout l'argent entre les mains de
» l'état n'est pas une chose nouvelle, les refontes
» des monnaies le lui apportent tout entier. »

Law ne craignait pas que l'excès de la monnaie de banque, dont les besoins de l'état pourraient nécessiter l'émission, pût surcharger la circulation, élever le prix des autres valeurs et se déprécier elle-même.

Il pensait que son abondance baisserait le taux de l'intérêt et féconderait toutes les branches de l'industrie et du commerce.

Ces principes d'économie politique transcendante ne furent alors ni compris ni accueillis, et Law fut réduit à les accréditer par les essais de l'expérience.

Il créa une banque d'escompte dont le fonds nominal fut de six millions payables un quart en espèces et trois quarts en billets d'état, qui perdaient de 60 à 70 pour cent, c'est-à-dire, environ les trois cinquièmes de leur valeur nominale.

Le fonds réel et effectif de la banque fut par conséquent de. . . . . 3,300,000 l.

Savoir : un quart en espèces . . 1,500,000

Et trois quarts en billets d'état . 1,800,000

3,300,000 l.

Les billets de la banque étaient payables à vue en espèces métalliques de même poids et finesse que celles qui étaient alors en circulation.

Quelque faibles que fussent ces moyens offerts au commerce, ils lui rendirent le mouvement et la vie.

Les changes tombés dans la proportion de l'instabilité des monnaies qui depuis 1689 avaient été dans une variation continuelle reprirent faveur, et se soutinrent dès que la monnaie de banque leur offrit une mesure fixe et stable.

Le commerce intérieur paralysé par la défiance générale, par la fréquence des coups d'état, par la mobilité du signe des valeurs, reprit ses utiles spéculations dès que la banque lui offrit secours dans ses besoins et stabilité dans l'instrument de ses opérations.

Tant il est vrai que les plus grands résultats tiennent souvent aux plus petits moyens, et qu'en politique comme en mécanique l'immobilité cède à la plus légère impulsion.

La bonne conduite de la banque dans l'émission

de son papier, son exactitude à remplir ses engagements, le besoin universel du crédit, lui méritèrent la plus grande confiance. Le gouvernement la seconda habilement en ordonnant que ses billets seraient reçus dans les caisses publiques en paiement des contributions, et acquittés à vue par les percepteurs avec le produit de leurs recouvrements.

Cette faveur accordée par le gouvernement aux billets de banque donna une grande extension au crédit de la banque; et si Law et le gouvernement en eussent attendu avec patience les féconds résultats, il y a tout lieu de croire que la banque eût rétabli rapidement la circulation, et avec elle la consommation et la reproduction, ces deux sources inépuisables de la richesse générale.

Mais cette marche était lente et ne laissait entrevoir que dans un avenir éloigné le terme des maux de l'état. Peut-être même n'apercevait-on pas alors bien distinctement comment la prospérité du commerce peut soulager la pénurie du trésor public, ni comment la circulation générale entraîne dans son cours rapide la masse d'effets publics avilis et dépréciés qui obstruent et entravent sa marche. Cette théorie n'était encore ni établie ni éprouvée par l'expérience, et il est

plus que vraisemblable que la foi suppléa aux lumières.

Le succès de la banque fit croire à la sagacité des vues de Law, à la solidité de ses principes, à la réalité de ses promesses: son système, d'abord rejeté, fut adopté dans toute son étendue et exécuté dans toutes ses parties.

Le gouvernement accorda à la banque le privilége exclusif de la compagnie d'Occident, paralysé et anéanti depuis long-temps, et la banque créa 200,000 actions de 500 liv. chacune payable en billets d'état, pour lesquels le gouvernement lui constitua une rente perpétuelle à 4 pour cent; il fut convenu que la première année de cette rente formant une somme de 4 millions, serait affectée aux opérations de ce commerce, et que les actionnaires toucheraient dans la suite le paiement de leur rente.

Cette première combinaison, considérée sous le rapport des porteurs des billets d'état, leur était infiniment avantageuse; elle leur offrait le placement utile et profitable de capitaux décrédités, dépréciés et avilis. Si la rente que l'état leur constituait à 4 pour cent était à un taux faible, la part qu'ils devaient prendre dans les bénéfices de la banque leur procurait une ample et suffisante indemnité.

D'un autre côté, l'écoulement de ces billets, à un taux avantageux aux porteurs, donnait de la valeur à ceux qui restaient dans la circulation, et relevait le crédit public.

Ainsi, l'état et ses créanciers retiraient de cette première combinaison du système un avantage certain et évident.

Mais cette combinaison, considérée d'après les principes régulateurs des banques, était essentiellement vicieuse, et devait compromettre son crédit et son existence, soit parce qu'elle cumulait des opérations de banque, et des spéculations de commerce, essentiellement différentes par leur nature et absolument incompatibles entr'elles, parce que les chances du commerce pouvaient épuiser la réserve de la banque, dissiper ses ressources et ruiner son crédit.

Ce qui assure le crédit d'une banque de circulation, ce n'est pas son fonds, qui n'est ni ne doit jamais être en proportion avec les billets qu'elle met en circulation, c'est la persuasion qu'elle n'émet de billets que sur de bonnes valeurs, qui assureront le paiement de ses billets.

Mais quand la banque émet des billets pour des opérations de commerce souvent fâcheuses, toujours incertaines, ses billets n'ont qu'un gage incertain, et son crédit souffre de cette incertitude.

On ne fut point alors affecté du danger et des

vices de la confusion que devaient produire dans les opérations de la banque ses deux entreprises, on n'avait point encore des idées nettes sur la nature et la constitution des banques, et l'on accorda à la banque de commerce le même crédit qu'on avait accordé à la banque d'escompte.

Lorsque le gouvernement vit que la banque émettait avec succès des billets pour ses propres affaires de commerce, il crut qu'en prenant la banque sous sa direction, il pourrait également en émettre pour les affaires et les besoins de l'état, et en conséquence la banque de Law fut convertie en banque royale.

Cette métamorphose n'eut aucune influence fâcheuse sur le crédit de la banque; et ce qui doit paraître vraiment bizarre, c'est que le gouvernement, qui n'aurait pas trouvé un million à emprunter sur un édit enregistré au parlement, emprunta, trois mois après qu'il eut pris la direction de la banque, 50 millions par l'émission des billets de banque. Ces nouveaux billets, quoique sans gage, sans valeur, quoique parfaitement semblables à tous les autres billets d'état, entièrement dépréciés, conservèrent toute leur valeur, et obtinrent la même confiance que ceux qui avaient été émis pendant que la banque était sous la direction de Law.

Ce succès inespéré fit croire au gouvernement

et à Law, toute entreprise possible, et ils osèrent tout.

Law et ses associés, privés de leur banque par sa conversion en banque royale, et réduits au privilége exclusif du commerce d'occident, obtinrent encore du gouvernement le privilége exclusif du commerce de l'Inde, et prirent le nom de compagnie des Indes.

Une nouvelle création de 50 millions d'actions de 550 liv., chacune payable en espèces, fournit les fonds de ce nouveau commerce, et cette création de nouvelles actions fut suivie d'une nouvelle émission de billets de banque. Il en fut de même dans toutes les opérations ultérieures de la compagnie des Indes. Toutes les fois que le gouvernement lui accorda un privilége ou une entreprise, elle se procura toujours les fonds nécessaires à son exploitation par de nouvelles créations d'actions, et chacune de ces créations d'actions fut suivie d'une nouvelle émission de billets. Cette triple opération se retrouve dans la concession qui lui fut faite de la fabrication des monnaies, du privilége exclusif du commerce d'Afrique, du bail des fermes générales et de la recette générale. Chaque concession fut suivie d'une création d'actions, et chaque création d'actions d'une émission de billets de la banque.

Ces diverses créations d'actions et ces émissions

de billets portèrent les actions à 624,000, et les billets à la somme de 2,696,400,000 liv.

La compagnie des Indes en créant les actions ne les mettait point en vente. Il est certain qu'il n'y en eut jamais en circulation que 200,000.

Les 424,000 invendues passèrent de la caisse de la compagnie des Indes dans la caisse de la banque, qui les paya en billets, et la compagnie prêta au gouvernement ces billets jusqu'à concurrence de 1,600,000,000 liv. Le gouvernement les employa au remboursement des créanciers de l'état, et constitua à la compagnie des Indes 48 millions de rentes perpétuelles à raison de 2 et demi pour 100.

C'est ainsi qne Law parvint à jeter dans la circulation près de 2 milliards 400 millions de billets de banque dans un temps où l'espèce métallique en circulation, évaluée à environ 1,200,000,000 liv., suffisait à tous les besoins.

Law ne craignait point que cette abondance de monnaie de banque engorgeât la circulation, ni que l'excédant en sortît pour s'échanger contre l'espèce; il croyait que le discrédit qu'il avait su répandre sur l'espèce et la prééminence dont jouissait le billet serait un obstacle à cette conversion; il pensait d'ailleurs que cet excédant, quelles que fussent sa grandeur et son étendue, n'aurait d'autre effet que de faire baisser le taux de l'intérêt, et

serait absorbé par l'accroissement de l'industrie et l'extension du commerce, et sous ce rapport il ne voyait dans l'abondance des billets de banque qu'un moyen de prospérité publique et de richesse générale.

Mais l'expérience dissipa ces vaines illusions de la théorie. C'était une erreur de croire que l'abondance de la monnaie de banque comme de toute autre monnaie symbolique peut rester dans la circulation lorsqu'elle n'y trouve point d'emploi, et que son excédant peut étendre les travaux de l'industrie et des entreprises du commerce au-delà de leurs facultés actuelles et des besoins du consommateur.

Il est bien vrai que l'abondance de la monnaie symbolique qui jouit d'une entière confiance, comme l'abondance de la monnaie métallique, favorise, encourage, multiplie le travail, parce qu'elle excite et provoque à la consommation; mais pour qu'elle puisse obtenir ces effets salutaires, il faut que l'émission en soit lente, graduée et proportionnée aux efforts et aux succès du travail et de l'industrie. Si cette émission prévient le besoin ou l'excède, l'excédant inutile et sans emploi s'éteint dans la monnaie métallique dont elle fait l'office, et dont elle est le symbole et la représentation; les combinaisons les plus in-

génieuses ne sauraient empêcher cette conversion inévitable et nécessaire. Law en fit l'épreuve la plus constante et la plus incontestable. Toute la sagacité de son esprit, toute l'habileté de ses mesures, toute l'autorité du gouvernement furent impuissantes pour résister à cette tendance absolue de l'échange de l'excédant de la monnaie de banque contre la monnaie métallique, et dès-lors Law se vit forcé d'abandonner son plan, de renoncer au projet de remplacer la monnaie métallique par la monnaie de banque, et de la faire servir aux besoins publics et privés, sans réserve et sans limitation.

Son plan échoué sous ce premier rapport pouvait être encore utile sous un autre. Les billets de banque qui encombraient la circulation pouvaient trouver un écoulement dans les actions qui n'avaient pas été mises en vente, et alors tout le mal que présageait leur échange pouvait être prévenu.

Les actions de la compagnie des Indes créées d'abord au taux de 500 liv. et de 550 liv. s'étaient élevées rapidement au taux de 5000 liv., soit par les suggestions de Law et de ses partisans, soit par la promesse d'un dividende de 200 liv. par action, soit par l'espoir des bénéfices que la multiplicité des opérations et des spéculations présentait comme assurés.

Cette hausse des premières actions jusqu'à 5000 liv. servit de base à celles qui furent créées dans la suite; et comme elles ne furent pas mises en vente, elles ne firent éprouver aucune baisse à celles qui étaient en circulation, et qui continuèrent de s'élever jusqu'à 10,000 liv.

Si les actions invendues qui étaient conservées dans la caisse de la banque avaient pu être vendues au taux de la place, elles auraient absorbé deux fois la valeur de tous les billets de banque.

Mais comment se flatter que la vente de 424,000 actions qui n'offraient qu'un dividende de 200 l. seraient vendues 10,000 liv., c'est-à-dire, 2 pour cent, tandis que le billet de banque n'avait cherché son échange contre l'espèce que parce qu'il n'avait pas trouvé d'emploi au-dessus de ce taux dans l'acquisition des autres valeurs; le tenter eût été téméraire et imprudent.

D'un autre côté, livrer 424,000 actions au hasard du cours que l'opinion publique y mettrait, c'eût été les exposer à une dépréciation assurée, et anéantir tout le système.

Dans cette situation fâcheuse on prit un terme moyen, comme il arrive toujours dans les grandes crises; et ce ménagement, si commode pour ceux qui le prennent, finit par produire des inconvénients beaucoup plus graves que les mesures les plus fortes et les plus rigoureuses. On crut qu'il suffi-

rait de ramener l'action au taux de sa création, c'est-à-dire, à 5000 liv., parce qu'à ce taux elle offrait un dividende de 4 pour cent, et qu'il était vraisemblable que le billet qui ne trouvait pas de placement au-dessus de 2 pour cent, la rechercherait avec empressement.

Mais comme à ce taux les actions n'auraient pas absorbé 2 milliards de billets, et qu'il en serait resté en circulation plus de 700 millions, on crut qu'il fallait réduire le billet de banque, et on le réduisit de moitié, c'est-à-dire, dans la même proportion que l'action.

Si ce plan eût réussi, il ne serait resté que l'action en circulation; l'état se fût libéré de son immense dette moyennant une rente perpétuelle de 48 millions, et ses créanciers, actionnaires de la compagnie des Indes, auraient suivi le sort des affaires commerciales de cette compagnie.

Mais cette seconde partie du plan échoua comme la première. Les porteurs d'actions et de billets de banque, justement effrayés de ce coup d'autorité qui réduisait leur propriété à la moitié de sa valeur commerciale, comprirent enfin que cette propriété était précaire et illusoire, et tous cherchèrent à s'en défaire à tout prix. La dépréciation des actions et des billets fut telle, que les porteurs acceptèrent le placement que le gouver-

nement leur offrit en rentes sur l'état au 100e et au 50e de leur valeur nominale.

Ainsi s'écroula ce système fameux dont les premiers pas furent si brillants, dont la carrière fut si rapide, et dont le renversement fut si funeste à ses malheureuses victimes.

Ce système a dévoilé deux grandes vérités sur le crédit public, qui en sont devenues les principes fondamentaux et régulateurs.

La première, que la monnaie de banque, ou la monnaie symbolique ne doit être émise que dans la proportion des besoins de la circulation, qu'autant qu'elle est demandée et garantie par de bonnes valeurs.

La seconde, que l'excédant de cette monnaie se convertit nécessairement en monnaie métallique, et perd son crédit dès l'instant que cette conversion ne peut pas s'effectuer ou s'effectue difficilement.

Les écrivains politiques qui ont écrit sur la chute du système l'ont attribué, non au vice du plan, mais à l'extension imprudente qu'il reçut dans son exécution, et surtout à des mesures qui furent prises à l'insçu de l'auteur et malgré lui.

La controverse n'a jamais eu lieu que sur ce seul point.

Il me semble cependant que les principes établissent clairement que le système était mal conçu,

et qu'il reposait sur une chimère que le temps et l'expérience devaient éclairer, et que sa défectuosité seule devait rapidement entraîner sa chute.

Que se proposait Law, par son système de banque de circulation générale?

Rétablir la confiance dans toutes les transactions civiles et commerciales, éteindre la dette publique, qui, malgré toutes les réductions, s'élevait encore à 2,400,000,000 liv. environ, et fournir au gouvernement les moyens les plus étendus de satisfaire à ses besoins, sans imposer les peuples et sans recourir aux emprunts.

Et ces grands phénomènes, il croyait les produire par une banque générale qui accumulerait dans ses coffres toute l'espèce circulante, qui fournirait en remplacement des billets de crédit pour tous les besoins publics et privés, et qui, par leur abondance et leur excès même, feraient baisser le taux de l'intérêt, et fourniraient à l'agriculture, à l'industrie et au commerce d'immenses moyens de prospérité et de splendeur.

Mais Law se méprenait évidemment sur les véritables attributs d'une banque, soit générale, soit particulière.

Digression sur les Banques.

Digression sur les banques.

La propriété des banques consiste uniquement et exclusivement à faire circuler les valeurs du

commerce aux moindres frais possibles pour le consommateur, et le plus lucrativement pour les actionnaires des banques (1). Ce phénomène incompréhensible, et pour ainsi dire impossible, est cependant le résultat simple et nécessaire de leur mécanisme.

Dans l'enfance des sociétés politiques, le propriétaire des produits destinés à la consommation, ne peut s'en procurer le prix ou l'équivalent que lorsqu'ils sont arrivés dans les mains du consommateur, et pour ainsi dire, au moment de la consommation. Tout le temps qui s'écoule de la production à la consommation est perdu pour le travail et la reproduction.

A mesure que la civilisation fait des progrès, des intermédiaires se placent entre les producteurs et les consommateurs, avancent au producteur l'équivalent d'une partie de ses produits, et souvent les fournissent aux consommateurs, avant qu'ils puissent en payer le prix.

Ces premiers capitalistes, créateurs du commerce, activent à la fois, par leur utile intervention, la consommation et la reproduction; mais la modicité de leurs capitaux restreint né-

---

(1) Les banquiers sont faits pour changer de l'argent, et non pas pour en prêter. (Montesq., l. 17, ch. 16.)

cessairement leurs avances, et proportionne la consommation à leur étendue.

Tant que le commerce est resserré dans ces étroites limites, la circulation est nécessairement lente, et pour ainsi dire stagnante; et si elle n'avait reçu de l'activité que de l'accroissement des capitaux, il est plus que vraisemblable que sa prospérité eût été long-temps retardée.

Mais la tyrannique cupidité des gouvernements, qui fit inventer les lettres de change, fournit de nouveaux moyens au commerce, et pour ainsi dire de nouveaux capitaux à la circulation. Lorsque les Juifs eurent appris à l'Europe commerçante, qu'on pouvait toucher, sur une simple lettre, les valeurs qu'on avait dans un autre pays que celui qu'on habitait, le commerce aperçut facilement tous les avantages et toute l'étendue de cette mesure. Le négociant de Paris qui voulut faire circuler à Paris les vins de Bourgogne, et les objets de l'industrie parisienne en Bourgogne, comprit qu'il n'avait besoin, ni de transporter en Bourgogne des espèces pour y payer les vins qu'il y achèterait, ni de payer à Paris les marchandises qu'il voulait envoyer en Bourgogne, ce qui eût fait une double avance de fonds; il vit qu'il lui suffisait de donner aux Bourguignons qui recevraient les marchandises de Paris, l'ordre d'en payer le prix aux Bourguignons qui avaient fourni

les vins, et de transmettre également aux Parisiens qui avaient reçu les vins de Bourgogne, l'ordre d'en payer le prix aux Parisiens qui avaient envoyé les marchandises en Bourgogne.

Cette compensation de deux opérations de commerce, sans le concours de l'espèce, était un grand pas dans la science de la circulation des valeurs; c'était le premier anneau de cette chaîne du crédit, dont les chaînons se sont formés successivement et doivent se former encore, sans qu'il soit possible d'en apercevoir et d'en marquer la fin.

Dès que les lettres de change eurent introduit la circulation des choses à la place des espèces qui en sont l'équivalent, on fit un pas de plus; on s'aperçut que les lettres de change elles-mêmes, qui étaient le titre des choses, et donnaient droit à leur propriété, pouvaient circuler comme les choses mêmes; et cette dernière combinaison est devenue la base fondamentale du système des banques.

L'escompte des lettres de change est leur première et principale occupation, ou du moins toutes leurs autres opérations, sur les valeurs étrangères au commerce, sont soumises aux mêmes principes, et subordonnées aux mêmes règles; ce sont toujours des valeurs, c'est-à-dire, des droits réels et certains à des choses propres à circuler, que les banques sont destinées à faire circuler; et c'est pour

cela, et uniquement pour cela qu'on les appelle banque de circulation.

Mais c'est surtout par le choix des moyens qu'elles emploient à la circulation, que le système des banques est avantageux, et a été utile au progrès des richesses.

Les banques ne font pas circuler les valeurs avec des espèces, mais avec leurs billets payables en espèces, à la volonté du porteur. Si les billets de banque, à l'instant de leur émission, étaient convertis en espèces, les banques seraient peu utiles à la circulation, et ne lui offriraient jamais que le montant de leurs capitaux métalliques.

Mais l'usage a appris que les billets de banque ne s'échangent contre l'espèce qu'en très-petite partie; et quand cette partie est connue, chaque banque peut émettre ses billets jusqu'à concurrence de la partie qui doit être échangée.

De sorte que si les capitaux de la banque s'élèvent à 10 millions, et que ses billets ne soient ordinairement échangés que jusqu'à concurrence de trois millions, elle peut émettre trente millions de billets, et tripler son capital et les moyens de circulation.

Ainsi, les produits du travail qui circulaient d'abord par le secours de l'espèce, ensuite par le moyen des lettres de change, circulent maintenant par le moyen des billets de banque, et n'emploient

dans leur trajet du producteur au consommateur qu'une très-petite quantité d'espèces.

Que les banques doivent leur existence aux lettres de change, ce n'est pas ce que je prétends dire, et j'ai tout lieu de croire que ce n'est pas de là qu'elles tirent leur origine. S'il fallait y remonter, il serait facile de faire voir qu'elles ont été plutôt instituées pour faire circuler les valeurs des gouvernements que les valeurs commerciales ; mais alors même elles ne faisaient circuler que des valeurs réelles et positives, et non le crédit et la promesse des gouvernements. La banque de Venise, la banque de Gênes, les premières qui ont existé, prêtaient des fonds à leurs gouvernements respectifs, sur des valeurs dont ces gouvernements leur faisaient l'abandon, et dont elles avaient la libre et entière disposition.

Ainsi les banques, dans leur institution primitive comme dans leur destination actuelle, sont spécialement consacrées à la circulation des valeurs réelles et effectives, et concourent à cette circulation par leurs billets garantis et assurés par ces valeurs.

Les banques de dépôt ne sont pas d'une nature différente, et n'ont pas un autre objet que les banques de circulation, proprement dites; les unes et les autres procurent la circulation des valeurs, mais elles emploient des moyens différents. Les

billets échangeables à volonté contre l'espèce, sont les moyens dont se servent les banques de circulation. Celles de dépôt font les mêmes opérations par des transferts sur leurs livres des espèces déposées à la banque, de sorte que ce n'est pas l'espèce qui est l'instrument de la circulation, mais le titre qui constate le dépôt de l'espèce.

Ces transferts ne multiplient pas l'espèce, et n'en économisent pas l'emploi; ils la font au contraire intervenir, et la supposent toujours présente dans toutes les opérations. Le seul avantage qu'ils offrent au commerce et à la circulation, c'est de simplifier les paiements et d'en diminuer les dépenses, en évitant les frais du transport, la perte du frais des espèces métalliques, et le risque de leur falsification. Ces sortes de banques sont avantageuses aux nations qui abondent en espèces, dont l'abondance dépasse tous les besoins, et qu'on ne pourrait laisser dans la circulation sans les déprécier, et sans élever le prix de toutes les autres valeurs dont elles sont l'équivalent et la mesure.

Les banques de circulation ont un avantage sur celles de dépôt; elles multiplient l'espèce, ou, ce qui est la même chose, en économisent l'emploi. Elles conviennent par conséquent aux nations industrieuses et commerçantes qui ne sont pas riches en espèces, et qui, sans cette utile invention, ne

pourraient soutenir la concurrence avec les nations opulentes.

Il existe encore une espèce de banque qu'on peut appeler de nantissement et d'hypothèque. Telles sont les banques d'Ecosse et de Rome, qui émettent des billets garantis par des effets mobiliers ou par des immeubles.

Elles n'ont de commun avec les banques de circulation que de prêter leur crédit en billets payables en espèces, à la volonté des porteurs, et par conséquent de multiplier l'espèce.

Mais la monnaie de ces banques est sujette à de très-grands inconvénients. Comme elle n'est garantie que par des valeurs qui ne se réalisent pas facilement, et qui le plus souvent ne doivent pas être réalisées, elle ne peut être multipliée qu'avec une très-grande circonspection, et toujours dans une proportion très-rapprochée des espèces de la banque. La moindre erreur, le plus léger écart de ces banques dans l'émission de leur monnaie, les exposent à de grandes catastrophes, parce qu'elles ne peuvent pas compter sur la rentrée prochaine des valeurs sur lesquelles elles ont émis leurs billets; il faut qu'elles se procurent des espèces à tout prix, ce qui en élève le taux et préjudicie à l'industrie et au commerce.

Le seul avantage de ces banques est de favoriser la consommation, en fournissant des moyens de

consommer aux grands et riches propriétaires, et par-là elles encouragent l'industrie et le commerce. Ces banques conviennent particulièrement, et peut-être uniquement aux nations dont les propriétés sont peu divisées, où la consommation est restreinte par la rareté des espèces, où l'industrie et le commerce n'ont point encore pénétré, ou ont fait peu de progrès.

Dans tous les pays de commerce et d'industrie, où les lois ne forment point un obstacle à la transmission des propriétés mobilières, et les facilitent au contraire, les banques de prêt et d'hypothèque, loin d'être avantageuses, sont nuisibles au crédit et au commerce, en arrêtent la marche et les progrès, et doivent être soigneusement prohibées, parce qu'elles nécessitent une trop grande consommation d'espèces, et en renchérissent le taux.

Maintenant que tout le système des banques est analysé, il est facile d'apercevoir et de saisir le vice du système de Law, et de signaler les causes qui en entraînèrent et devaient en entraîner rapidement la chute.

Law voulait bannir de la circulation toute l'espèce métallique, la resserrer dans les coffres de la banque royale, et la remplacer par la monnaie de banque. Il voulait que cette monnaie fût émise pour tous les besoins publics, et privés, sans réserve et sans limitation.

Mais s'il est vrai, comme nous croyons l'avoir établi, que les banques ne peuvent émettre de billets que pour faire circuler des valeurs réelles, faciles à réaliser et qui se réalisent promptement, comment la banque royale pouvait-elle émettre des billets pour rembourser les créanciers de l'état, dont la créance n'était ni facile à réaliser, ni susceptible de réalisation, et était tombée dans le discrédit et l'avilissement? Comment ses billets, uniquement garantis par les créances qu'ils remboursaient et qu'ils remplaçaient par conséquent, n'auraient-ils pas éprouvé leur discrédit, et ne se seraient-ils pas avilis et dépréciés comme elles?

Law pensait, il est vrai, que ces billets resteraient dans la circulation, et n'en sortiraient jamais pour se capitaliser; il pensait qu'il en était ainsi de toute monnaie quelconque, et que son abondance et son excès même n'avaient d'autre effet que de baisser le taux de l'intérêt, et de favoriser tous les genres d'industrie et de richesse.

Mais les principes et l'expérience démontrent clairement l'erreur de cette doctrine. Il est certain que lorsque les billets de banque et toute autre monnaie symbolique dépassent les besoins de la circulation, l'excédant ne peut y rester, parce qu'il y est inutile et n'y trouve pas d'emploi. Ils ne peuvent pas non plus chercher un emploi hors de la circulation, parce qu'ils n'ont aucune valeur

propre et indépendante de la faculté de circuler. Il faut donc, de toute nécessité, qu'ils cherchent l'espèce qu'ils représentent, et s'anéantissent par leur conversion avec elle.

L'espèce elle-même, quand elle excède les besoins de la circulation, en sort, perd sa faculté de monnaie et se réduit à sa valeur de marchandise, et à ce titre se jette dans d'autres emplois. Son abondance, comme celle de toutes les marchandises fait baisser sa valeur, et peut ne lui laisser aucune valeur si elle remplit tous les canaux de la circulation, et ne trouve, au-dehors ni au-dedans aucun emploi avantageux.

Law s'était donc entièrement mépris sur la puissance de la monnaie, sur sa direction, sur ses résultats; et cette méprise était encore plus grave par la confusion qu'il avait faite de la monnaie de banque avec l'espèce.

Son système n'était pas moins défectueux sous le rapport des actions que sous le rapport des billets, et devait également périr par le vice intrinsèque qui l'affectait.

La banque avait embrassé diverses entreprises, et avait reçu des actionnaires les sommes nécessaires pour les suivre et les faire valoir; il fallait donc, pour qu'elle pût se soutenir, que le bénéfice des entreprises fût proportionné aux capitaux fournis par les actions.

Or, le bénéfice de toutes les entreprises de la banque, tel qu'il était alors évalué, consistait :

1°. Dans les rentes constituées par l'état à la banque, pour le capital d'un milliard 600 millions qu'elle lui avait prêtés, ci..................	48,000,000 liv.
2°. Dans le bénéfice sur le bail des fermes, ci...............	15,000,000 liv.
3°. Dans celui sur le tabac...	2,000,000
4°. Dans celui sur les recettes générales....................	1,500,000
5°. Dans celui sur les monnaies.	4,000,000
6°. Dans celui sur les différens privilèges exclusifs du commerce.	10,000,000
(1) Total................	80,500,000

Les capitaux que la banque avait reçus de la part des actionnaires qui la composaient, consistaient, en calculant les actions au taux de la création,

Savoir :

200,000 act. à 550 l.........	105,000,000 l.
424,000 — à 5000, ci.......	2,120,000,000
Total................	2,225,000,000 l.

(1) Réflexions politiques sur les finances par Dutot, t. 1, page 290.

Ce capital ne rapportait donc que 80 millions, c'est-à-dire, moins de 4 pour cent par an, produit insuffisant dans une spéculation commerciale, sujette à des chances et à des pertes; mais ce qui ajoutait encore au malheur de cette position, c'est que les actions créées à 550 livres et à 5000 livres étaient montées à 10,000 liv., et qu'à ce prix elles ne rapportaient pas 2 pour cent.

Qu'on juge maintenant si un pareil système pouvait se soutenir, s'il dut s'écrouler rapidement, dès que l'illusion fut dissipée, dès que la première secousse en eut manifesté le vice et la fragilité. Il disparut aussi promptement qu'il avait été élevé, parce qu'il avait été conçu sans principes, sans règles, sans proportion et sans dimension, et il eût éprouvé le même sort, de quelque manière qu'on l'eût exécuté.

Combien la banque d'Angleterre fut plus sagement conçue, mieux réglée, et plus sagement dirigée dans toutes ses combinaisons, et surtout dans ses rapports avec le gouvernement.

Elle lui prêta d'abord ses fonds primitifs au taux de 8 pour cent, et se fit accorder le privilége exclusif de faire la banque en corps d'actionnaires.

Pour exercer son privilége, elle emprunta et donna pour garants de ses emprunts les fonds qu'elle avait prêtés au gouvernement.

Dans les premiers moments la banque, loin de

soutenir le crédit public, ne put pas soutenir le sien, et la raison en est facile à concevoir. Ses emprunts n'avaient d'autre gage que sa créance sur le gouvernement. Le discrédit du gouvernement devait donc nécessairement nuire à son crédit, et son existence dut être précaire, tant qu'elle fut subordonnée et dépendante de la fortune publique.

Deux ans après sa création, en 1696, un comité de la chambre des communes fut nommé pour examiner sa situation, et il résulta de son rapport :

1°. Que la banque avait emprunté sur ses billets à 6 pour cent, ci....................	893,800 l. st.
2°. Sur des billets en espèces, qui, quand ils excédaient 20 liv., portaient également intérêt à 6 pour cent, ci..................	68,669
3°. Sur des billets sans intérêt (qui perdaient sur la place). . . .	695,527
4°. Sur nantissement.	42,160
5°. Enfin, qu'elle devait aux états d'Hollande, pour balance de compte, ci.	300,000
Total.	2,00[illegible]6 l. st.
La créance de la banque sur le gouvernement n'était que. . .	1,200,000 l. st.
Le déficit était par conséquent de	800,156 l. st.

Et pour y faire face, elle n'avait que ses fonds en caisse, et ses autres valeurs dont le montant ne m'est pas connu.

Pour établir son crédit, on prorogea son privilège jusqu'en 1710, et on y ajouta celui de prêter sur gages, et de faire le commerce d'or et d'argent en lingots; on lui permit d'augmenter son capital par de nouvelles actions, dont les quatre cinquièmes seraient payés en billets de l'échiquier, et un cinquième dans ses propres billets, et le gouvernement consentit de lui payer l'intérêt de ce nouveau fonds, à raison de huit pour cent.

On espérait que les nouvelles souscriptions produiraient 3,600,000 l. st., mais elles ne s'élevèrent qu'à 1,001,171 l. st.; dont il y avait 880,000 liv. de billets de l'échiquier, et le surplus était en billets de banque.

Par cette opération, la circulation fut débarrassée d'effets publics qui l'obstruaient; les porteurs de ces effets devinrent intéressés dans la banque, et l'état augmenta sa dette envers la banque.

Cette opération infiniment simple rétablit le crédit du gouvernement et de la banque, et le change qui était très-défavorable se rétablit au pair, tant il faut peu de choses en finance comme en hydraulique pour rétablir le niveau de la circulation.

Le premier et le second capital de la banque réunis, étaient de 2,201,171 l.st., pour lesquels le gouvernement lui payait 8 pour cent, et pour sûreté le gouvernement lui engagea certains revenus. Le produit en fut si considérable, que dans peu d'années, la dette du gouvernement fut réduite à 1,200,000 l. st. ; mais en 1705. la banque prêta au gouvernement 400,000 liv. st. , et modéra à 6 pour cent l'intérêt de sa créance, montant au total à 1,600,000 liv. sterl. En considération de ce nouveau prêt, et de cette modération de l'intérêt, le gouvernement prorogea son privilège jusqu'en 1732.

A cette époque, elle avait encore pour 1,775,027 l. st. de billets de l'échiquier, qui ne portaient qu'un intérêt de 4/2 ; le gouvernement porta cet intérêt à 6.

Ainsi, le gouvernement et la banque se prêtant un secours mutuel, conservaient dans leurs rapports ce juste équilibre qui les faisait prospérer l'un et l'autre.

En 1732, la charte de la banque fut encore prorogée jusqu'en 1762, sous la condition qu'elle ferait circuler des billets d'échiquier pour une somme de 1,200,000 l. st. à 3 pour cent par an, et 8,000 l. st. payables par quartier, pour les frais de circulation, outre 2 deniers pour cent par jour au porteur.

En 1750, le capital de la banque était de 10,780,000 l. st., dont l'intérêt fut par elle réduit volontairement, pour une partie, à 3 pour cent, et l'intérêt de l'autre partie fut conservé à 4 pour cent.

En 1771, la dette principale et permanente du gouvernement envers la banque, fut fixée à 11,586,800 liv. st., dont l'intérêt fut réduit à 3 pour cent.

Le tableau de la conduite de la banque d'Angleterre avec le gouvernement prouve manifestement qu'elle ne s'est jamais écartée des principes des banques. Elle ne lui a jamais prêté des fonds sans en recevoir l'équivalent, et cet équivalent était toujours assis sur une portion du revenu public fixe et déterminée. Elle opérait donc envers le gouvernement comme avec les particuliers. Elle avait toujours des valeurs qui devaient finir par éteindre les bons de caisse qu'elle avait émis, et opérer son entière libération.

Mais le gouvernement en fournissant ses valeurs à la banque, pour jouir de son crédit, ne s'abandonnait pas entièrement à sa merci; il la tenait, en quelque sorte, dépendante de sa prospérité, puisqu'elle lui avait confié son capital, et que ce capital éprouvait toutes les vicissitudes de la fortune publique. Sans cette communauté d'intérêts, la banque aurait pu dicter des lois au gouverne-

ment dans sa détresse, et le gouvernement aurait pu abuser de ses besoins, pour manquer à ses engagemens envers la banque. Cette heureuse association de l'intérêt particulier d'une corporation de capitalistes et de l'intérêt public, a été le ressort le plus actif de la prospérité de l'Angleterre et de sa vaste puissance.

La banque générale de Law ayant méconnu les véritables principes de la circulation, et fourni au gouvernement des valeurs plus considérables que celles que le gouvernement lui avait données et pouvait lui donner, la méprise fut également fatale à l'un et à l'autre, et les jeta loin du but auquel ils marchaient de concert.

Le renversement de la banque générale écrasa dans sa chute tous les particuliers qui étaient liés d'intérêt avec elle, encombra de ses débris tous les canaux de la circulation, et dès ce moment les transactions privées et générales ne s'effectuèrent plus par le concours du crédit et de la confiance, mais par les capitaux métalliques comme dans les premiers temps de l'établissement du change et du commerce : de tous les malheurs le plus grand qui puisse arriver à un pays qui a déjà fait des progrès vers l'industrie et le commerce, et qui figure parmi les nations commerçantes.

Il ne me reste, ce me semble, pour donner une

idée complète du système et de ses résultats, que de parler d'un phénomène qui frappa alors tous les esprits, et dont le souvenir a long-temps mis en question l'utilité et la solidité du système, et persuadé à des hommes très-éclairés qu'il était bon en lui-même, qu'il pouvait coopérer au rétablissement des affaires, et qu'il eût rétabli la prospérité de l'état s'il n'eût point été poussé au-delà de ses mesures, et surtout s'il n'eût été entravé par l'envie, et par la malveillance.

Ce qui accrédita alors cette opinion, c'est que le système avait donné une si forte impulsion aux affaires qu'on avait vu renaître tout à coup et pour ainsi dire par magie l'industrie et le commerce; que les terres avaient repris une grande valeur, et que tout tendait à la prospérité générale; ce qui ne fut pas moins étonnant, c'est qu'après la chute du système, tout retomba dans la langueur, dans l'inertie et le découragement.

Ce double résultat fut attribué au crédit rétabli par le système, et renversé par sa chute; mais le crédit n'est pas une chose idéale qu'on ne puisse saisir ni analyser, et qui repose uniquement dans l'opinion et dans la volonté des hommes. Quand on parviendrait par ruse ou par persuasion à engager un peuple entier à donner une foi implicite au crédit, on ne produirait, comme Law, qu'une

secousse éphémère, dont on ne tarderait pas à ressentir les funestes effets.

Le crédit n'est qu'un moyen de faciliter la consommation avant que son équivalent soit reproduit. Mais il faut que cet équivalent se retrouve, autrement le crédit cesse, et avec lui disparaissent tous ses prestiges. Law donna la vie au crédit en facilitant le remboursement de toutes les dettes de l'état, et successivement de toutes les dettes particulières. Il opéra ce remboursement par des valeurs fictives, ou plutôt par des promesses que ces remboursements seraient réalisés de différentes manières. Tant qu'on put croire à la fidélité de ces promesses, les choses allèrent comme si le remboursement avait été réel, et l'on conçoit sans peine quelle impulsion dut donner aux affaires environ 1,700,000 liv. remboursés aux créanciers de l'état, et par eux reportés dans tous les canaux de la circulation. Chacun dut s'empresser à leur chercher un emploi, et dans cette concurrence générale l'agriculture, l'industrie et le commerce purent se livrer et se livrèrent à toutes les entreprises, à toutes les spéculations, à toutes les améliorations. La consommation dut même s'activer par la circulation de cette masse de capitaux qui avaient pris la place du revenu qu'ils produisaient, et les plus économes consommant sur leur capital

devaient plus consommer que lorsqu'ils consommaient sur leur revenu.

Mais tous ces prodiges qui s'opéraient sur la foi de la réalité du remboursement de la dette publique s'évanouirent dès qu'il fut certain que cette réalité était une chimère, dès que chaque porteur d'un effet de banque vit que cet effet ne lui donnait pas tout ce qu'il lui promettait. La vérité fut plus forte que le prestige, et sa lumière éclatante, porta la désolation et le désespoir dans l'âme de ses trop crédules victimes; ce qui arriva à cette époque arrivera dans tous les temps et à toutes les époques où le crédit ne reposera pas sur la certitude et sur la réalité des choses sur lesquelles il a compté. Qu'on imagine, qu'on crée tel système de crédit qu'on voudra, il faut toujours que ce qui a été promis soit tenu, et que tous les engagements se réalisent.

Je n'ai insisté si long-temps sur cet événement important dans l'histoire du revenu public que parce que cette catastrophe n'a éclairé personne, ni mis les peuples à l'abri des jongleurs politiques, comme nous n'aurons que trop de sujet d'en être convaincus dans la suite de cet ouvrage.

Continuation du Chapitre VII et du § 2.

Continua- La chute du système plaça le gouvernement

dans une position critique et difficile, la presque totalité de ses revenus était dans les mains de la banque, qui lui avait fait des avances considérables, et prêté des sommes immenses qu'il avait employées à l'extinction de sa dette. La nécessité ne lui permettait pas de laisser plus long-temps ses revenus à la disposition de la banque, et la justice lui imposait l'obligation d'en laisser le bénéfice aux créanciers, ou de les en indemniser de gré à gré. Le gouvernement ne fit ni l'un ni l'autre ; il annula ses engagements envers la banque, reprit ses revenus, et quant aux sommes qu'il devait à la banque, et par conséquent aux porteurs de ses effets, il se constitua juge de chaque porteur, le soumit à faire liquider son titre, et après la liquidation lui paya ce qu'il voulut en rentes sur les aides et gabelles au denier 50, sur les tailles au denier 100, et en rentes viagères au denier 25 (1). tion du chapitre VII et du § II.

Le résultat de cet étrange abus d'autorité fit perdre aux anciens créanciers de l'état, ou à leurs cessionnaires, des sommes énormes.

Les anciennes rentes sur les aides et gabelles, furent réduites en

	Capital	intérêts.
principal.	500,000,000	25,000,000

(1) Edit de juin 1720.

	Principal	intérêts.
Report . . .	500,000,000	25,000,000
Et celles sur les tailles	320,000,000	16,000,000
(1) Total. . . .	820,000,000	41,000,000

Malgré cette réduction arbitraire, la dette publique était en 1733 :

En capital 1,700,733,000 livres, intérêts 65,000,000 liv.

Sur les 65,000,000, il y avait pour 8 millions de rentes viagères.

Si l'on rapproche la situation du revenu public après la chute du système, de celle où il était auparavant, on voit qu'elle s'était considérablement détériorée.

A la vérité le revenu public, qui n'était que de . . . . 167,238,179l.
avait été porté à . 190,000,000 l.

Par conséquent il était augmenté de . . . . 22,761,821 l. ci 22,761,821 l.

190,000,000 l.

Mais la dépense ordinaire s'était élevée dans la même proportion. Avant le système, elle n'était que de. . . . 80,000,000

(1) Recherches et considérations sur les finances, par M. Forbonais.
Détail de la France, ch. 6, 2e partie.

Et après le système, elle fut de .	104,000,000l.	
	80,000,000	
Par conséquent il y avait une augmentation de . . .	24,000,000 l.	

Ce qui surpassait les 22,761,821 livres d'augmentation sur le revenu et augmentait le déficit de . . . . 1,238,179l.

La dette publique était de. . .		45,927,402
Elle fut portée à 65,000,000 l. (1)		
Par conséquent la dette publique était augmentée de.. . .	19,072,598 l.	19,072,598 l.
Somme pareille.		65,000,000 l.

Par conséquent, la dette publique éprouva, depuis le système, une augmentation d'environ dix-neuf millions (2).

Ce ne fut guères qu'en 1730, que tous les écarts dans lesquels le système de Law avait en- **Sous Louis XV.**

(1) En 1733, la totalité des rentes était de 65 millions, dont 8 millions de rentes viagères. (*Voy.* le t. 8, page, 7 et 11 des Œuvres politiques de M. l'abbé de Saint-Pierre.)

(2) Ces diverses opérations furent l'ouvrage de trois ministres qui, après la chute du système, dirigèrent

traîné le gouvernement, furent réparés, et que l'administration prit une marche régulière.

Pendant l'administration de M. Orry.

M. Orry, qui fut chargé à cette époque de l'administration du revenu public, pourvut à toutes les dépenses extraordinaires par des emprunts de diverses natures; il emprunta à rentes perpétuelles, à rentes viagères, et par voie de loterie et à terme (1).

---

l'administration des finances; l'un M. le Pelletier de la Houssaye, depuis le mois de décembre 1720 jusqu'en avril 1722; l'autre M. Dodun jusqu'en juin 1726; et l'autre M. le Pelletier Desforts jusqu'en mars 1730.

(1) Le résultat de ses opérations, en cette partie, greva l'état de :

Rentes viagères		13,483,000 l.
Rentes perpétuelles.		1,300,000 l.
		14,783,000 l.
Loterie en capital	83,000,000 l.	
dont 30,000,000 devaient être employés à éteindre des rentes sur l'hôtel-de-ville . .	30,000,000 l.	
	53,000,000 l.	
L'intérêt de ces 53,000,000 était à raison de 6 pour 100, ci.		3,180,000
Total de l'intérêt des emprunts faits par M. Orry		17,963,000 l.

Ces rentes étaient affectées indéfiniment sur les aides et gabelles, sur les fermes et sur les postes. Pour compenser cette charge nouvelle sur le revenu, il rétablit le dixième, qu'il étendit sur l'industrie. Les rentes en furent exceptées.

Il créa des inspecteurs et des contrôleurs dans les corps des marchands et des communautés.

Des offices de trésoriers généraux, et contrôleurs du marc d'or.

Et taxa les secrétaires du roi et plusieurs autres offices.

De combien ces divers impôts, taxes et créations, augmentèrent-ils le revenu, et dans quelle proportion était leur produit avec le montant des charges dont il gréva l'état; il est impossible de le dire avec précision, ni même par approximation, et je ne puis qu'indiquer les ressources dont chaque administration fit usage pour subvenir aux dépenses extraordinaires.

Pendant l'administration de M. Machault.

M. de Machault, qui succéda à M. Orry en 1745, paraît avoir eu sur l'administration des notions plus étendues que son prédécesseur; mais combien elles étaient encore éloignées de celles que le gouvernement anglais avait déjà acquises, et pratiquait avec tant de succès.

M. de Machault pourvut par des emprunts aux dépenses extraordinaires; mais il donna la préférence aux emprunts à rente perpétuelle, avec rem-

boursement à époques fixes ; les emprunts qu'il fit, à rente viagère et par voie de loterie, furent peu considérables (1).

Il paraît que les remboursements annoncés ne furent effectués qu'en très-petites parties, les autres furent suspendus.

Pour faire face à cette masse d'emprunts, M. de Machault créa 2 sous pour livre en sus du dixième, augmenta de 4 sous pour livre les droits créés en 1730 sur les entrées de Paris, ainsi que sur la capitation, et assit un impôt de 3 sous par livre sur divers objets de consommation; il créa des offices de contrôleurs, visiteurs et marqueurs de papier ; supprima le dixième, et établit le vingtième, dont il affecta le produit à une caisse d'amortissement, qui n'était dans le fait qu'une caisse de remboursement : différence essentielle, comme nous le verrons dans la suite.

Il prorogea les droits sur le sel dans l'intérieur, créa des courtiers jaugeurs, des inspecteurs des

(1) Voici l'état de ces divers emprunts :

Rentes perpétuelles.	35,900,000 liv.
Rentes viagères.	3,200,000
Loteries en capital 50 millions, dont l'intérêt au moins à 6 pour cent. . .	3,000,000
	42,100,000 liv.

boucheries, des boissons, du contrôle des actes, petits sceaux et insinuations, des greffes, formules et droits réservés dans les cours, chancelleries et présidiaux, et autres juridictions, et des maîtrises de perruquier.

Ces diverses sources de revenu, preque toutes assises sur des contributions indirectes, la remise de trois millions de tailles, au moment des plus grands besoins, surtout la demande qu'il fit au clergé de l'état de son revenu, demande qui fit un grand bruit, et qui, quoique restée sans effet, n'honore pas moins cet administrateur, justifie la bonne opinion qu'on eut alors de son administration, et cette opinion prouve, mieux que tout ce qu'on pourrait dire, combien on avait fait peu de progrès dans cette partie essentielle de la prospérité publique.

On a d'autant plus lieu de s'en étonner qu'en Angleterre les meilleurs écrits sur le crédit public, considéré dans ses diverses branches, dans ses nombreuses combinaisons, dans ses inépuisables bienfaits, avaient pour ainsi dire épuisé la science; que la publicité des séances du parlement d'Angleterre, dans lesquelles les matières étaient traitées depuis 1716 par les hommes les plus éloquents, devait propager les lumières, et imposait en quelque sorte aux administrateurs de tous les pays,

le devoir de suivre leur direction ou d'en choisir une meilleure.

La sagesse des principes que l'Angleterre avait adoptés lui avait déjà procuré la baisse de l'intérêt de ses emprunts de 6 à 5, à 4 et 3. Leur succès était donc démontré, et si on ne les adopta pas en France, ce n'est pas qu'on les ignorât : une pareille supposition n'est pas vraisemblable; mais tout porte à croire que des intérêts privés, beaucoup plus puissants que l'intérêt public, s'opposaient à leur adoption.

L'Angleterre était parvenue à baisser sans violence, et du consentement même des propriétaires, l'intérêt de sa dette publique, en passant successivement des longues et courtes annuités, qui étaient des modes d'emprunts à terme, aux emprunts perpétuels; en affectant un revenu particulier au paiement de chaque emprunt; en bonifiant les déficit de ces revenus, et en attribuant les surplus à une caisse d'amortissement dont j'expliquerai dans la suite la nature, le mécanisme et les effets. Ces mesures avaient été suivies avec fermeté par son parlement, qui n'était arrêté par aucune crainte ni par aucune considération, qui n'était mu et déterminé que par la seule considération du bien public, conforme sur ce point à l'intérêt privé; d'ailleurs ces mesures portaient sur des individus qui, loin d'en souffrir, y trouvaient

un avantage certain. Les principaux créanciers de l'état, les capitalistes qui faisaient les fonds de tous les besoins extraordinaires, étaient des compagnies de banque et de commerce, qui, sous ces deux rapports, trouvaient dans la baisse de l'intérêt, une indemnité de la perte qu'ils éprouvaient sur le produit de leurs créances, et voyaient dans cette baisse l'amélioration de leur capital. Tout concourait donc au succès des principes établis sur le crédit public.

Il n'en était pas de même en France; les capitalistes qui prêtaient leurs fonds à l'état, n'avaient d'autre industrie ni d'autres moyens de fortune que leurs capitaux. Tous ces prêteurs avaient un intérêt pressant à s'opposer à toute réduction de l'intérêt de leurs capitaux; et un ministre qui ne pouvait trouver de ressource que dans leur bourse, ne devait pas être très-empressé à leur résister, ni à risquer son autorité contre leur influence puissante. Les banqueroutes partielles, qui de temps en temps morcelaient leurs capitaux, quoique plus fâcheuses que la réduction de leur intérêt, les inquiétaient beaucoup moins, parce qu'ils étaient assurés de s'en dédommager dans les traités subséquents qu'ils faisaient avec le gouvernement. Leur perte n'était qu'apparente, et ils savaient s'en dédommager dans le désordre et la confusion que les

besoins extraordinaires entraînent toujours après eux (1).

Il n'y avait d'autres victimes de ces catastrophes, que le petit rentier qui avait placé le fruit de son travail et de son industrie dans les emprunts publics, pour s'en faire une ressource dans sa vieil-

(1) La preuve de cette assertion est dans les traités faits par les compagnies de finance avec le gouvernement depuis 1726, et dont l'estimable auteur des *Recherches et Considérations sur les finances*, nous a conservé le tableau.

Etat des fortunes faites dans la finance depuis 1726.

Bénéfices des restes.	60,400,000 liv.
Bénéfice du bail de 1716 à 1733.	96,382,617
Bénéfices des deux baux suivants.	180,000,000
Bénéfice du 4e et du 5e bail. . .	120,000,000
Bénéfice des recettes générales depuis 1726 jusqu'en 1754.	100,800,000
Bénéfices sur 250,000,000 l. des fonds d'avance, à raison de 10 pour 100. .	375,000,000
Affaires extraordinaires.	250,000,000
	1,182,582,617

Cette somme, partagée entre 800 familles au plus, donnait à chacune un bénéfice de plus de 14,475,000 liv.

Qu'on juge par ce tableau du peu d'intérêt que ces compagnies avaient à la réduction de leurs capitaux, et de l'obstacle qu'elles devaient mettre à la baisse d'un intérêt qui eût borné leurs bénéfices.

lesse; mais ses cris, ses plaintes étaient à peine entendus, et n'excitaient aucune commisération.

C'est ainsi qu'on peut concevoir et expliquer comment le système du crédit public, si bien conçu, si habilement régularisé, et si sagement dirigé dans un pays, était désordonné, convulsif et monstrueux dans l'autre. Ses avantages et ses inconvénients chez les deux peuples découlaient de la nature, du caractère et des principes de leur gouvernement, beaucoup moins que de l'esprit, des talents et du caractère de leurs administrateurs. Il ne faut pas toujours juger l'administrateur par ce qu'il fait, mais par ce qu'il a pu faire; et si l'on considère sous ce point de vue M. de Machault, on ne peut lui refuser des éloges et une certaine considération.

Si l'on rapproche maintenant la dépense extraordinaire, occasionée par les guerres terminées par la paix d'Aix-la-Chapelle, et si l'on juge de son étendue par l'état des emprunts qui furent faits pendant sa durée, on voit qu'il fut emprunté, soit par M. Orry, soit par M. de Machault :

1°. Rentes perpétuelles. . . . . dont le capital à 5 pour 100, est de. . 744,000,000 l.		37,200,000 l.
2°. Rentes viagères.		16,683,000
	744,000,000	53,883,000 l.

Report. . .	744,000,000 l.	53,883,000 l.
dont le capital, à raison de 10 pour 100, donne.	345,600,000	
3°. Loterie, en capital.	103,000,000	
Et l'intérêt à 6 pour 100		6,400,000
Totaux. . .	1,192,600,000l.	60,283,000l.

Sinclair, dans son *Histoire du Revenu public de l'Angleterre*, évalue la dépense extraordinaire de l'Angleterre, à la même

époque, à	46,418,689 liv. st.
qui, à raison de.	25 liv.
donnent en livres tournois.	1,160,467,225 liv.

Ce rapprochement donne lieu de croire que la dépense des deux peuples pendant cette époque de vingt-quatre années fut à peu près égale; mais elle ne leur fut pas également onéreuse : celle de l'Angleterre ne lui coûtait alors qu'un intérêt de 4 pour cent, qui devait même être réduit deux ans après à 3 pour cent, et celle de la France lui coûtait, au moyen des rentes viagères, un intérêt de plus de 7 pour cent.

D'un autre côté, l'Angleterre avait affecté à ses emprunts un fonds d'amortissement qui en allé-

geait encore le fardeau, par la faculté qu'il avait d'éteindre la dette publique, à mesure qu'elle se dépréciait, et qui devait en opérer l'extinction dans un temps certain et déterminé.

La France n'était pas à beaucoup près dans une position aussi avantageuse : elle n'avait qu'une caisse de remboursement dont les ressources étaient précaires et incertaines, et dont les opérations devaient se borner à rembourser la dette publique au pair.

Ce léger aperçu donne la juste mesure des progrès de la science du crédit public chez les deux peuples à cette époque.

Pendant l'administration de M. de Séchelles.

M. de Séchelles, qui remplaça M. de Machault, eut recours à toute sorte d'expédients. Il emprunta à rente viagère et par voie de loterie ; il se fit faire des avances sur le nouveau bail des fermes générales ; il augmenta la finance des offices de secrétaire du roi, et rétablit les droits sur les entrées de Paris, suspendus en 1751.

Pendant son administration, qui ne dura que deux années, il augmenta l'intérêt de la dette publique de plus de 8 millions (1).

---

(1) Savoir :

1° Rentes viagères.	2,400,000 liv.
2° Avances sur le bail des fermes, en capital 60,000,000 l. intérêts . . .	3,000,000
	5,400,000

Les impôts qu'il établit étaient-ils en proportion avec cette augmentation de charge, ou leur étaient-ils inférieurs ou supérieurs? c'est ce dont je n'ai pu m'assurer. Je ne puis donc hasarder aucune réflexion sur cette administration, qui d'ailleurs fut de trop courte durée pour mériter une attention particulière.

De M. de Moras.

M. de Moras, qui succéda à M. de Séchelles en 1756, acquitta les dépenses extraordinaires avec les avances qu'il exigea des fermiers généraux, lors du renouvellement de leur bail, avec les dons gratuits du clergé, avec les produits de l'aliénation des droits sur les bois et sur le tabac, avec le produit des emprunts forcés sur les offices, et avec des emprunts par voie de loterie, à terme et en rentes viagères; c'est-à-dire, qu'il fit usage des ressources et des expédients pratiqués avant lui (1).

Report..................	5,400,000 liv.
3°. 40,000 liv. sur 3000 offices de secrétaires du roi, en capital 12 millions, intérêts..........	600,000
Loteries, en capital 30,000,000 l. et en intérêts............	2,100,000
Total......	8,100,000 liv.

(1) Voici l'état de ces dépenses extraordinaires pendant 1756 et 1757, époque et durée de son administration.

M. de Boullongne qui parvint au ministère au mois d'août 1757, et y resta jusqu'au mois de mars 1759, ne fut ni plus habile, ni plus heureux que ses prédécesseurs. Il se traîna comme eux dans les

De M. Boullongne.

Dépenses extraordinaires de 1756.

Avances lors du renouvellement du bail des diverses fermes.	60,000,000 liv.
Produits de cinq années du don gratuit du clergé. . . . . , .	15,000,000
Idem de celui d'Alsace.	3,000,000
Loterie remboursable en 12 années, à raison de 3 millions 8 cent mille liv. par année.	32,000,000
Produit de l'aliénation des droits sur les bois.	10,000,000
	120,000,000 liv.

Dépenses extraordinaires de 1757.

Emprunt à rentes perpétuelles à 5 p. 100, remboursable en dix ans, à raison de 3,200,000 l. par an.	40,000,000 l.
Augmentation de gàges	20,000,000
Produit de la vente des droits additionnels sur le tabac.	30,000,000
Création de	90,000,000

sentiers battus, et creusa encore le précipice des expédients et des calamités publiques.

Report......	90,000,000	120,000,000 liv.
3,600,000 l. de rentes viagères.	45,000,000	
	135,000,000 l.	
ci.		135,000,000 liv.
Total des deux années .		255,000,000 liv.

Dépenses extraordinaires de 1758.

Equivalent de la subvention du don gratuit des villes, bourgs, villages et hameaux, ci.	3,690,786 l.	
3,600,000 l. de rentes perpétuelles	72,000,000	
Don gratuit du clergé pendant cinq ans. . . .	16,000,000	
2e. vingtième	35,000,000	
Aliénation des droits sur les offices et les villes de Flandre.	8,000,000	
3e mutations de rentes viagères en tontines. .	60,000,000	
Total. . . .	194,690,786 l.	194,690,786 l.

Dépenses extraordinaires en 1759.

Droits sur les entrées de Paris, alié-

Alors parut à l'administration du revenu public, M. de Silhouette qui la conserva pendant huit mois, depuis le 4 mars jusqu'au 21 nov. 1759.

Report......		194,690,786 liv.
nés pour 15 années. . .	30,283,900 l.	
3 s. pour liv. de tous les droits alors perçus, vendus pour deux années............	72,340,000	
Rentes perpétuelles à 3 pour 100, dans lesquelles on prit pour comptant moitié des anciennes dont le paiement était suspendu...	60,000,000	
La subvention ou le don gratuit des villes..	3,690,000	
Loterie à 5 pour 100, dans laquelle on prit encore pour comptant la moitié en effets publics, dont le remboursement était suspendu.	50,000,000	
Emprunt sur le bureau de la ville de Paris.	380,000	
Produit des anciens 2 sous............	35,000,000	
Total.........	251,693,900 l.	251,693,900
		446,384,686 l.

Il essaya d'introduire en France les principes du gouvernement anglais sur les emprunts, principes dont l'application fidèlement suivie avait procuré à ce peuple de si grands avantages, et avait été un des ressorts les plus actifs de leur puissance. Mais il ne put jamais persuader au parlement de Paris que les emprunts ne pouvaient réussir sans un revenu spécial et suffisant pour en payer l'intérêt, et sans un fonds pour amortir et éteindre le capital. Vainement proposa-t-il une subvention générale dont le produit serait affecté aux emprunts, le parlement se refusa à l'enregistrement, et sur ses remontrances, la subvention fut retirée, le ministre renvoyé, et les expédients usités jusqu'alors, scrupuleusement suivis par ses successeurs.

A la place de la subvention générale, on établit successivement un second et troisième vingtième, des sous pour livres, une capitation sur certaines classes proportionnée au nombre des domestiques, un droit additionnel sur la marque des ouvrages d'or et d'argent, une augmentation de droits sur les marchandises étrangères, 20 pour cent sur tous les droits de consommation, une capitation additionnelle sur les employés, l'équivalent de la subvention sous la dénomination de don gratuit des villes, bourgs, villages et hameaux, des droits sur la vente du bois, de la bière et des

œufs aux entrées de Paris, et des droits sur le tabac.

Ci-contre		701,384,686 l.
(1) Voici le tableau des ressources extraordinaires, auxquelles on eut recours en 1760 et en 1761 (*).		
Les dépenses extraordinaires de 1760 *furent de*..........................		120,690,787 l.
Savoir :		
1°. 200,000 liv. de rentes viagères à 10 p. 100, sur l'ordre du St.-Esprit, produisirent en capital, ci.........	2,000,000 l.	
2°. Droits sur les cuirs..............	30,000,000	
3°. 4 millions de rentes viagères à 8 p. 100...............	50,000,000	
4°. Produit du second vingtième et de la subvention........	38,690,787	
Total..........	120,690,787 l.	822,075,473 l.

(*) J'ai puisé dans Stewart tous les détails sur les dépenses extraordinaires de la guerre de sept ans, et je leur ai donné d'autant plus de confiance, qu'ils sont à peu près conformes à ceux qu'on trouve dans un compte de 1758, attribué à M. de Boullongne, et compris dans la *Collection des Comptes rendus* publiée en 1788.

Il résulte de la comparaison de la dépense des deux peuples, que la guerre de sept ans coûta à l'Angleterre un quart de plus qu'à la France ; mais aussi quels avantages n'en retira-t-elle pas, et quelle supériorité ne lui donna-t-elle pas sur sa rivale.

Pendant l'administration de M. de Laverdy.

M. de Laverdy succéda en 1763 à M. Bertin et conserva le ministère jusqu'en 1768. On a de la peine à le croire, mais le fait est certain, cette administration qui dura cinq années n'a laissé après elle aucune trace de son existence. On sait seulement qu'il ordonna la confection d'un cadastre, mais il ne prit aucune mesure pour son exécution, et il n'en fut plus question. Il obligea tous les créanciers de l'état à soumettre leurs contrats à une vérification, ce qui les jeta dans

Report		822,075,473 l.
Les dépenses extraordinaires de 1761 s'élevèrent à		159,230,787
Savoir :		
1°. Avance des fermes pour le renouvellement du bail.	83,200,000 l.	
2°. Produit du second, du troisième vingtième et de la subvention.	76,030,787	
Total.	159,230,787 l.	981,306,260 l.

l'effroi, et acheva la ruine du crédit public. Enfin il réduisit l'intérêt légal au denier 25 dans l'intention secrète de favoriser les placements sur l'état, qui donnaient un plus fort intérêt; mais les capitaux n'étant pas plus abondants ni le paiement de la dette publique plus assuré, les emprunts publics ne furent ni plus recherchés ni à meilleur marché.

On trouve dans la collection des comptes rendus

Ci-contre.		981,306,260 l.
Les dépenses extraordinaires de 1762 ne me sont pas connues; mais on peut, sans craindre de s'égarer, les porter au même taux que celles de 1761, ci. . .		159,230,787
Total.		1,140,537,047 l.
A cette somme il faut joindre les dépenses extraordinaires à liquider à la fin de la guerre, et qu'on évalue ordinairement à une année de guerre, ci		150,000,000 l.
Le total a par conséquent du être de		1,290,537,047 l.
La guerre de sept ans qui coûta à la France un capital de.		1,289,847,047 l.
et augmenta sa dette de	34,04[illegible],397 l.	
coûta à l'Angleterre en capital.		1,658,553,092 l.
et en intérêts . .	51,754,392 l.	

dont j'ai déjà parlé, deux comptes, l'un de 1764, l'autre de 1768, dans lesquels on donne les résultats de cette administration (1).

Pendant l'administration de M. Maynon-d'Invau.

Dire que M. Maynon-d'Invau succéda à M. de Laverdy, c'est avoir dit tout ce qu'on sait de son administration. On prétend cependant qu'il avait l'âme noble, un esprit juste, etl'habitu de de traiter

(1) *Compte de* 1764.

Revenus	309,294,183 l.
Déductions	194,055,844
Reste	115,238,339 l.
Dépenses	138,800,000
Déficit	23,561,661 l.
Anticipations	18,000,000
Total	41,561,661 l.

Dettes exigibles, 467,060,565 l.

Dette constituée, en capital environ 2 milliards, et en intérêts 93 millions 468,598 l.

Compte de 1768.

Revenus ordinaires	317,355,378 l.
Déductions	152,370,266
Reste	164,985,112 l.
La dépense	201,357,312
Déficit	35,561,916 l.

Anticipations, 132,961,567l.

les affaires de l'administration, qu'il avait beaucoup médité sur les grandes questions de l'économie politique, et que quand il eut reconnu qu'il n'était pas possible d'obtenir de grandes réductions dans les dépenses de l'état, et que le conseil eut refusé d'adopter les moyens qu'il avait imaginés les plus convenables pour augmenter le revenu; plutôt que d'avoir recours à des moyens rigoureux, ou de porter atteinte aux droits des créanciers de l'état, il donna sa démission (1).

Pendant l'administration de l'abbé Térray.

Quoique le revenu public eût été considérablement augmenté, il était encore en 1770 hors de proportion avec la dépense, et l'on ne put les rapprocher que par une nouvelle banqueroute partielle, par la réduction d'une partie considérable de la dette; et ce qu'il y a d'étrange, c'est que dans cette mesure extraordinaire, on parut mettre de l'ordre et de la régularité, et observer une sorte de justice; mais il serait difficile de dire quels furent les principes, les règles et les maximes de cette justice spoliatrice.

Les rentes perpétuelles furent rangées en quatre classes; les unes furent réduites à 2 et demi, c'est-à-dire, à moitié.

D'autres furent réduites à 4 pour cent, et assujetties au dixième d'amortissement.

(1) Particularités et observations sur les ministres des finances de France depuis 1660 jusqu'en 1781.

D'autres furent assujetties à la retenue des deux vingtièmes et des 2 sous pour livre du dixième.

Enfin d'autres créées ou réduites en 1720 au denier 40 et au denier 100 furent assujetties au 15e. d'amortissement.

Par ces divers moyens, les rentes perpétuelles montant à	52,134,237 l.
furent réduites à	41,954,204
Banqueroute.	10,180,033
Cette banqueroute était même plus considérable, si l'on y ajoute, comme on le doit, les retenues auxquelles les rentes réduites étaient assujetties, et qui s'élevaient à environ 3 millions, ci.	3,000,000
Total.	13,180,033 l.

Quant aux rentes viagères, elles furent également frappées de réduction de diverses espèces.

Celles créées depuis 1697 jusqu'en 1759 sous la forme de tontine, montant alors à 3,199,880 liv., furent converties en rentes viagères simples.

D'autres créées depuis 1702 jusqu'en 1768, montant à 18,273,362 liv., furent assujetties à la retenue du dixième.

Il n'y eut d'excepté de la retenue que 3,302,573 livres.

Ces diverses retenues réduisirent les rentes viagères de 24,775,815 l. à . . . . 21,600,000 l.

Auxquelles ajoutant les rentes perpétuelles 41,954,204

La dette publique constituée fut réduite à . . . . 63,554,204 l.

Cette banqueroute fit perdre aux créanciers de l'état en intérêts environ 13 millions, et en capitaux environ 216 millions.

Si l'on réunit cette banqueroute à celle de 1720, dans laquelle les créanciers perdirent en intérêts 44,165,616 liv., et en capital 844,529,606 liv., on trouve que la banqueroute faite aux créanciers de l'état dans l'espace d'un demi-siècle a été d'environ 57 millions en intérêts et de plus d'un milliard en capital.

Ce dernier coup porté à la foi publique après huit années de paix, et qu'aucune circonstance extraordinaire ne pouvait excuser ni justifier, fut fatal au crédit public, et surtout aux emprunts à rente perpétuelle. Dans l'espace de huit années on ne put se procurer que des sommes modiques par des emprunts de cette nature, encore fut-on obligé de recourir à l'intermédiaire du clergé et de l'ordre du Saint-Esprit.

On fut plus confiant dans les emprunts à rente

viagère, soit parce que cette espèce de dette avait été moins maltraitée par la banqueroute de 1770, soit parce qu'on stipula que la rente viagère ne serait sujette à aucune retenue, soit parce qu'une retenue est moins effrayante que la perte d'une partie du capital, soit parce que ce genre d'emprunt offre une sorte de chances pour lesquelles la plus grande partie des hommes a une forte passion, et que cette sorte de prêteurs est plus affectée du présent que de l'avenir.

Ces diverses considérations firent hasarder en 1771, malgré la banqueroute de 1770, un emprunt de 8,886,388 liv. (1).

La banqueroute de 1770 et les emprunts de 1771 ne suffirent pas encore pour balancer la recette et la dépense, et l'on voit, par un compte

---

(1) L'emprunt fait en 1770, en contrats sur la ville à 4 pour cent, ne procura jamais aucune ressource effective. Il fut constamment destiné à acquitter quelques vieilles prétentions ou à liquider, avec un peu d'argent, des créances moins anciennes, mais susceptibles d'un pareil arrangement. Enfin, de temps à autre, tels solliciteurs qui auraient été refusés s'ils avaient demandé de l'argent, eurent assez de crédit pour obtenir un secours en contrats de l'aunée 1770.

(*Eclaircissement sur le compte rendu en* 1781 *par M. Necker en* 1788.)

de M. l'abbé Terray à la mort de Louis XV, en 1774, qu'il y avait un déficit annuel de 25,000,000 livres (1).

Le déficit était encore le même deux années après, en 1776, lorsque M. Necker fut appelé au ministère des finances: lui-même convient que le compte de M. de Clugny, son prédécesseur, présentait un déficit annuel de 24 millions; mais il pensait que ce déficit pouvait disparaître par quelques réductions dans les dépenses, par l'amélioration de la perception et de la distribution du revenu, par la simplification du mécanisme de la circulation des deniers publics.

Toutes ces combinaisons d'un administrateur éclairé, intègre et laborieux, pouvaient bien, en temps de paix, concourir efficacement à couvrir un déficit peu considérable, mais n'offraient que peu ou point de ressources pour subvenir aux besoins extraordinaires; et dès qu'il fut question de simples

(1) A cette époque les charges étaient de. 190,000,000 l.
Le service ordinaire 210,000,000
Total de la dépense. . . . . 400,000,000 l.
Le revenu était de. . . . . 375,000,000 l.
(*) Et le déficit de . . . . 25,000,000 l.

(*) Raynal, tom. 2, pag. 254.

MM. Necker et Calonne, dans leur controverse de 1788, donnent la même idée de l'état du revenu à cette époque.

préparatifs de guerre, il fallut en revenir au crédit public, dont les états modernes ne peuvent désormais se passer sans descendre du rang qu'ils occupent, et que leur assignent l'étendue de leur domination, la force de leur population et la grandeur de leurs richesses.

Pendant l'administration de M. Necker.

Il eût été sans doute difficile au gouvernement de trouver encore des ressources dans cette mesure, dont il avait si long-temps et si scandaleusement abusé, s'il n'avait eu la sagesse d'appeler à l'administration un homme avantageusement connu par ses lumières, par ses principes d'ordre et d'économie, et par sa moralité; jouissant dans la banque et dans le commerce d'une estime méritée, et par tant d'avantages personnels, pouvant régénérer la foi publique, et lui rendre toute sa force et son énergie; si la nouveauté de ce choix, presqu'autant que les talents et le mérite de l'administrateur, n'eût inspiré une confiance nouvelle, et reproduit toutes les illusions de l'espérance; si le ministre, mettant habilement à profit la faveur du gouvernement et de l'opinion publique, n'eût flatté le goût des prêteurs par les emprunts en viager, à chances, et avec remboursement à des époques rapprochées, genre d'emprunt approprié aux mœurs du temps et au penchant de tous les hommes pour les faveurs de la fortune; enfin, s'il n'eût intéressé à seconder ses opérations et à les faire réussir, les

banquiers qui jouissaient d'un grand crédit ou d'une grande fortune.

Le concours de ces circonstances et de ces mesures releva encore une fois le crédit public, et en obtint les secours immenses qu'exigeaient la dépense excessive de la guerre de la liberté d'Amérique; les profusions énormes d'une administration déprédatrice; l'aveugle prodigalité d'une cour faible, facile, incapable de résister à l'insatiable cupidité des courtisans.

Pendant les cinq années de son premier ministère, c'est-à-dire, depuis la fin de 1776, jusqu'en mai 1781, M. Necker emprunta la somme de 530 millions.

De cette somme, une petite partie fut empruntée en perpétuel, une autre partie fut empruntée par des anticipations, près de la moitié fut empruntée en viager, elle s'éleva à 230 millions qui au taux de 11 pour cent gréva l'état de 25 millions de rente viagère.

Si le crédit eût été intégral lorsque M. Necker calcula ses emprunts, si même ses derniers désastres en avaient laissé subsister quelques traces, il serait difficile de ne pas improuver un système qui élevait le taux du crédit public fort au-delà de ses véritables proportions avec le taux du crédit particulier et étranger, qui enlevait à la classe industrieuse toute espèce de ressource, qui offrait

aux plus petits capitalistes des moyens de vivre sans travailler, qui séduisait les classes riches et opulentes par l'appât de l'augmentation de leurs revenus, et favorisait les désirs immodérés du luxe et de la dissipation; système funeste qui surchargeait le revenu public d'un fardeau insupportable, épuisait les sources du travail, de l'industrie et du commerce, arrêtait la marche des richesses générales, et corrompait les mœurs publiques et privées.

Si les 233 millions que M. Necker emprunta en viager à 11 pour cent, et qui coûtaient à l'état 25,000,000 l. de rente viagère, eussent été empruntés en perpétuel à 5 pour cent, l'état aurait été grevé d'une rente perpétuelle

de	11,650,000 l.
Si à cette rente annuelle il eût ajouté un pour cent de plus du capital, ce qui aurait produit une augmentation de.	2,329,000
	13,979,000 l.

L'emprunt n'aurait coûté à l'état que 13,979,000 liv. par an; et si les 2,329,000 liv. eussent été spécialement affectés à l'amortissement des 233 millions, cet amortissement les aurait éteints beaucoup plus promptement que la mort graduelle et

successive des rentiers viagers, et l'état aurait économisé plus de onze millions par an (1).

M. Necker ignorait-il la théorie de l'amortissement, qui a fait faire des progrès si rapides à la science des emprunts, et donné une assiette si solide au crédit public; on peut le conjecturer d'après la direction qu'il donna à ses emprunts, pendant son premier et son second ministère, et surtout d'après ses ouvrages sur les finances, et peut-être était-il excusable alors. Les ouvrages du docteur Price (2), dans lesquels cette théorie est si bien établie et si savamment démontrée, n'avaient paru que depuis très-peu d'années, et les Anglais eux-mêmes n'en avaient encore tiré qu'un très-faible parti.

Mais M. Necker ne pouvait pas ignorer la prééminence des emprunts perpétuels sur les emprunts viagers. Leurs avantages, long-temps controversés en Angleterre par les meilleurs écrivains, avaient été universellement reconnus. Ils avaient déterminé le système de crédit public adopté par l'Angle-

(1) L'emprunt aurait été amorti en trente-sept ans. *Voyez* les Observations du docteur Price sur la dette publique.

Tandis que, suivant M. de Parcieux, la rente viagère n'a dû s'éteindre qu'en quarante-sept ans huit mois.

(2) Observations, on Reversionnary Payments, By Price, London, 1772.

terre, système qui, pendant soixante ans, avait justifié l'opinion qu'on en avait conçue. Les Anglais lui devaient la baisse successive de l'intérêt de 8 à 6, à 5, à 4 et à 3 pour 100, et par une suite nécessaire, les progrès de leur industrie et de leur commerce. M. Necker ne pouvait pas ignorer ces résultats, certains, notoires, obtenus par un peuple voisin, et qui avaient eu une si grande influence sur sa richesse et sur sa puissance; et s'il ne les prit pas pour règle de conduite, s'il suivit une direction contraire, il ne faut en accuser que la nécessité des circonstances, que la disposition des esprits qui s'opposaient à l'établissement d'un bon système de crédit public.

L'homme d'état, toujours subordonné aux circonstances, est souvent jugé comme si les circonstances n'existaient pas. On le condamne d'après ce qu'il a fait, sans considérer ce qu'il a pu faire, et presque toujours il expie les torts et les fautes de ses prédécesseurs.

Pendant l'administrationde MM. de Fleury et Calonne.

M. de Fleury, et après lui M. de Calonne, suivirent la route que M. Necker avait parcourue. Le crédit public fut la principale ressource qu'ils employèrent pour subvenir aux dépenses extraordinaires : seulement ils empruntèrent plus en perpétuel qu'en viager; mais on remarque que la majeure partie des emprunts perpétuels fut faite par l'intermédiaire de la ville de Paris, du

clergé et des pays d'état, ce qui démontre clairement que l'opinion repoussait encore ce genre d'emprunt, et que la confiance, dans la foi du gouvernement, n'était pas rétablie (1).

Ainsi, MM. de Fleury et de Calonne furent obligés, comme M. Necker, de se conformer au goût des prêteurs, et ne furent ni plus habiles, ni plus heureux que lui dans la direction des emprunts.

Il faut cependant convenir que M. de Calonne paraît avoir senti combien il importe aux gouvernements d'être fidèles à leurs engagements, de respecter la dette publique et d'en limiter l'étendue, et qu'il prit des mesures propres à atteindre ce but désirable.

Il établit en 1784 une caisse d'amortissement, chargée 1°. de recevoir de semaine en semaine des

(1) Ils empruntèrent depuis le mois de mai 1781, jusqu'à la fin de 1786, 1,052,000,000.

Savoir :

En viager	356,000,000
En perpétuel	412,000,000
Par la création des agents de change	6,000,000
Par la création de charges de finance avec cautionnement	50,000,000
Par des accroissements d'anticipation	180,000,000
Et par les loteries	48,000,000
Somme pareille	1,052,000,000 l.

mains des fermiers, receveurs et régisseurs généraux, et de verser dans celle des payeurs le montant des arrérages, tant viagers que perpétuels de la dette publique; 2°. de faire annuellement les remboursements des emprunts à époque; 3°. de procéder à la libération de l'état par une diminution graduelle et progressive de la dette constituée.

Cette institution peu conforme aux véritables principes de l'amortissement, dont les moyens n'étaient ni fixes, ni assurés, ne pouvait pas exercer une grande influence sur le crédit public; mais on ne doit pas moins tenir compte à l'administrateur d'en avoir aperçu l'utilité, et d'en avoir jeté les fondements surtout dans un temps et à une époque où le crédit public ne reposait sur aucune base solide, et avait reçu une extension immense et démesurée.

Dans l'espace de dix années, depuis la fin de 1776, jusqu'à la fin de 1786, l'état emprunta 1,576,000,000 l., c'est-à-dire, environ 150 millions par an.

Il est vrai que cette somme ne fut pas absorbée en totalité par les besoins publics; une partie fut employée à des remboursements, et ne formait par conséquent qu'une sorte de virement de créances et de créanciers. A quelle somme se monta ce virement? C'est ce qu'il est impossible de préciser; mais, à en juger par les écrits que

M. Necker et M. de Calonne publièrent sur les résultats de leur administration respective, la charge que ces emprunts imposèrent sur le revenu public, peut être évaluée à la somme d'environ 111 millions, et provenait presqu'en totalité des dépenses extraordinaires occasionées par la guerre d'Amérique.

Dans cette hypothèse, cette guerre a coûté à la France un capital de 1,576,000,000 liv., et a grevé son revenu d'environ 111 millions.

Quelqu'énormes que ces dépenses extraordinaires doivent paraître, elles n'approchent pas de celles de l'Angleterre, qui, comme nous l'avons vu, s'élevèrent dans la même circonstance à 110 millions sterlings, environ 2 milliards 500 millions tournois.

Quelle prodigieuse consommation de richesses, et quel immense fardeau sur le travail et l'industrie des peuples!

Pendant l'administration de M. de Brienne.

M. de Brienne, pendant son administration, ne fut ni plus sage, ni plus éclairé que ses prédécesseurs, ni plus disposé à profiter des lumières répandues de toutes parts sur le crédit public. Dans l'espace d'une année, il greva l'état de 18,424,961 liv. de rentes viagères, et supprima la caisse d'amortissement. Ces deux mesures suffisent pour donner l'étendue de ses connaissances en matière de crédit et de ressources publiques; aussi les

affaires, au lieu de s'améliorer, empirèrent sous son administration, et ne laissèrent ni ressources, ni espoir.

Le compte qui en fut publié au mois de mars 1788, présenta dans toute son étendue la profondeur du mal, l'impuissance du remède et les symptômes effrayants de la ruine et de la dissolution prochaine de l'état (1).

L'immensité du déficit ne permit point au gouvernement de tenir ses engagements. Au mois d'août il suspendit les remboursements à époque; et ce signal de détresse lui ravit tout crédit et toute espérance de secours. Il est vrai qu'il n'en restait plus, et que tout était épuisé. Les emprunts de l'état, du clergé, des pays d'état,

(1) La dette publique constituée y fut portée à la somme de	240,420,720
La dette remboursable à époques déterminées, qui formait un capital de 519 millions 238,178 liv., donnait lieu, cette année, à un remboursement de	76,502,367
Les dépenses ordinaires y sont calculées à	286,834,369
Et les dépenses extraordinaires à . . .	29,395,585 l.
Total.	633,153,041 l.
Les revenus y sont évalués	472,415,549
Le déficit était par conséquent de . . .	160,737,492 l.

des ordres militaires, des villes, des compagnies de finance, de banque, de commerce et des notaires de Paris, n'offraient plus de ressources; le crédit particulier des administrateurs des domaines, des receveurs généraux des finances, des fermiers-généraux, des divers trésoriers et caissiers, était épuisé; enfin l'arriéré des ministères, les anticipations sur le revenu ne pouvaient plus s'accroître; tout était consommé, tout était dévoré, et la détresse avait sonné partout l'alarme et le désespoir.

§ III.

Résultat comparatif du mode de paiement des dépenses extraordinaires dans les deux pays pendant cette époque.

Pendant la longue période de 74 ans, quelle étrange différence dans la conduite des finances de l'Angleterre et de la France, et dans leur situation respective !

L'une et l'autre eurent recours aux mêmes moyens pour subvenir à leurs dépenses extraordinaires; l'une et l'autre y pourvurent par des emprunts publics.

Mais l'Angleterre systématisa ses emprunts, les convertit en rente perpétuelle, affecta un fonds particulier à leur service, et un fonds d'amortisse-

ment à leur extinction. Cette fidélité et cette prévoyance la mirent en état de réduire successivement le taux de ses rentes de 8 à 6, à 5, à 4 et à 3, et cette réduction loin de nuire à ses créanciers leur fut tellement favorable, que leurs capitaux semblèrent s'en être accrus, que le crédit public parut n'avoir plus de bornes, et que la prospérité de l'état fit d'immenses progrès.

La France, sans plan, sans vues, sans combinaisons, sans système dans ses emprunts, emprunta à rente viagère, à terme, par voie de loterie, en perpétuel, suivant le désir et la volonté des prêteurs. Aucun fonds particulier ne fut affecté ni au paiement ni à l'amortissement de sa dette; elle se contenta d'une affectation générale et indéterminée sur l'universalité du revenu public, et cette affectation fut presque toujours compromise par ses autres besoins.

De là des retards dans le paiement, deux banqueroutes montant ensemble en intérêts à 57 millions, et en capital à plus de 1,200 millions, l'épuisement des capitaux, la ruine des capitalistes, la cessation du crédit, l'ébranlement de la puissance publique et la tendance générale à une révolution prochaine et inévitable.

Que ce rapprochement est lumineux, et avec quelle évidence il établit l'influence du revenu

public sur la prospérité des peuples et la destinée des empires!

CHAPITRE VIII.

Des dépenses extraordinaires en France et en Angleterre, depuis 1789 *jusqu'en* 1800.

§ Ier.

Des dépenses extraordinaires de la France pendant cette époque.

Des dépenses extraordinaires de la France pendant cette époque.

A l'époque de la révolution, la dette publique connue dans tous ses détails présentait les résultats suivants :

La dette constituée . . . . . . 162,705,870 l.

Savoir :

En perpétuel . .	57,705,870l.
En viager . . .	105,000,000
Somme pareille .	162,705,870l.

La dette contractée par le clergé, les pays d'état, les ordres militaires, les villes, la compagnie des Indes,

Report.		162,705,870
l'administration des domaines pour le compte du gouvernement, les fonds d'avance, les cautionnements et les offices, en capital .	1,211,979,454 l.	
Et les intérêts au moins		62,000,000
La dette exigible, en principal . . .	1,397,419,080	
Et en intérêts environ.		80,000,000
	2,609,398,534 l.	304,705,870 l.

Si l'on cherche quel était le revenu affecté au paiement de cette dette, on voit qu'il consistait uniquement dans l'excédant du revenu sur la dépense ordinaire.

Le revenu était de	475,294,000
Et la dépense ordinaire réduite au *minimum*, et par conséquent au-dessous de sa réalité	289,057,000
Excédant du revenu sur la dépense	186,237,000

Cet excédant, seule ressource pour le paiement

de la dette publique montant à . .	304,705,870
était insuffisant, et laissait un dé-	
	186,237,000
ficit de.	118,468,870

Mais ce qui ajoutait encore à l'excès de ce déficit, c'est que le revenu public était forcé dans ses produits, et que la dépense ordinaire était calculée trop au-dessous de sa réalité; c'est qu'une partie de la dette était exigible, et que le remboursement n'en pouvait être éludé ni différé sans ravir à la circulation des capitaux indispensables, sans paralyser l'industrie et le commerce, sans tomber dans un état d'inertie et de misère.

Dans une situation aussi déplorable, il n'y avait que deux partis à prendre, la banqueroute ou l'extension du revenu.

La banqueroute si facile, si commode, j'ai presque dit si avantageuse quand la nation était peu commerçante, et encore moins industrieuse, ne pouvait être hasardée sans les plus grands dangers à une époque où la nation avait un commerce étranger très-lucratif, un commerce intérieur très-étendu et une industrie florissante qui marchait à la plus grande prospérité. La banqueroute de l'état eût entraîné la banqueroute de ses créanciers; celle-ci en eût produit d'autres; de

proche en proche les échelons du crédit se seraient brisés l'un sur l'autre; les capitaux échappés au désastre général auraient disparu de la circulation, et leur resserrement aurait laissé les consommateurs sans moyens, le commerce sans ressources, les manufactures sans travail et les ouvriers sans pain. Le gouvernement, tout absolu qu'il était, ébranlé par la commotion que la banqueroute eût fait éprouver à toutes les classes laborieuses n'aurait pu résister à cette secousse, et se fût anéanti lui-même.

L'extension du revenu public ne présentait pas moins d'inconvénients ni moins de périls que la banqueroute. Il était impossible d'asseoir de nouvelles contributions et d'augmenter celles qui existaient. Toutes les consommations susceptibles d'impositions étaient imposées, et l'imposition ne pouvait être augmentée sans diminuer la consommation ou sans favoriser la fraude. Le terme de cette sorte d'impôt est marqué par la nature des choses; et c'est avec autant d'esprit que de raison qu'on a dit sur ce sujet, qu'augmenter c'est diminuer, et que deux et deux au lieu de faire quatre ne font qu'un (1).

Les impositions sur le revenu territorial et individuel n'offraient ni plus de ressources ni plus

(1) Swift, tom. 10, *Réponses à un Memoire*.

de facilités. Le troisième vingtième qu'on avait établi n'avait pu être perçu dans la plupart des provinces, et n'avait pas été payé dans d'autres. Il y avait donc impossibilité absolue d'augmenter les contributions directes.

Il n'y avait de moyen d'étendre le revenu public qu'en supprimant les priviléges, et en assujettissant également tous les individus aux contributions communes et générales.

Mais cette ressource elle-même eût été insuffisante; la contribution des privilégiés n'était évaluée qu'à environ 36 millions, et le déficit à combler était de 118 millions.

Etait-il d'ailleurs au pouvoir du monarque de renverser les priviléges des provinces, du clergé, de la noblesse, des villes, des corporations et des communautés? Cet attentat aux droits d'une partie de la nation, qui eût consacré le despotisme, n'aurait-il pas réuni tous les ordres contre lui; et leur résistance, appuyée par la misère et l'oppression des peuples, n'eût-elle pas dicté des lois au monarque, et peut-être renversé la monarchie? C'est un problème que Louis XI et Richelieu lui-même n'auraient pas envisagé sans effroi, et dont leur audace n'eût pas osé tenter la périlleuse solution.

L'impossibilité absolue de faire face aux dépenses publiques avec le revenu public nécessitait

donc un changement dans l'état, et fut indubitablement une des causes nécessaires de la révolution française. Que d'autres causes aient concouru avec elle, lui aient imprimé un mouvement plus rapide, une influence plus active, un caractère plus emporté; que de leur concours et de leur combinaison soit résultée la commotion terrible qui brisa tous les liens sociaux, qui renversa l'ordre public, qui ne laissa subsister aucune trace de cet édifice antique, que son antiquité et sa splendeur semblaient devoir rendre impérissable : peu importe à mon sujet, il me suffit de remarquer qu'à ne considérer que la situation du revenu public, une révolution dans l'état était indispensable, et de quelque manière que cette révolution se fît, elle devait blesser des intérêts privés, et rétablir les droits que ces intérêts froissaient. Quels étaient les intérêts privilégiés qu'il fallait atteindre, les droits qu'il fallait rétablir, l'ordre qu'il fallait créer pour la conservation et la prospérité de l'état? Le monarque pouvait-il seul, et sans le concours de la nation, opérer ces grandes réformes et salutaires restaurations? ce concours ne devait-il pas nécessairement changer tout ce qui existait, créer un ordre nouveau plus conforme aux principes de la raison et aux lumières générales? Ce sont autant de questions étrangères à mon sujet. Nous sommes d'ailleurs

encore trop près de cette terrible catastrophe pour en analyser les causes, en démêler les fils, en préciser les résultats. Les passions sont apaisées, mais ne sont point amorties pour supporter une discussion froide et impartiale; peut-être ne suis-je pas moi-même assez étranger à ces grandes époques, qui ont été le sujet de mes réflexions, de mes vœux, de mes sentiments, pendant les dix plus belles années de ma vie, pour les soumettre à l'autorité de la raison et d'une analyse exacte et rigoureuse. Me renfermant donc dans mon sujet, je me contenterai de poursuivre la série des faits qui peuvent faire époque dans l'histoire des dépenses extraordinaires, éclairer leurs résultats et conduire à une bonne théorie sur le revenu public.

Lorsque les représentants du peuple français se trouvèrent réunis pour aviser aux moyens de rétablir l'ordre dans le revenu public, et de le proportionner aux besoins sociaux, le déficit à combler ne consistait plus dans les 118 millions qui avaient nécessité leur réunion; il s'était prodigieusement accru par les réclamations des contribuables, qui demandaient la diminution de leurs contributions, par la disposition de toutes les classes opprimées à secouer le fardeau qui les accablaient depuis si long-temps, par la tendance

de tous les intérêts privés vers un redressement général.

Le rapport de M. de Montesquieu, au nom du comité des finances de l'assemblée constituante, du 18 novembre 1789, évalua les besoins extraordinaires de cette année à 170 millions.

Ce fut donc une nécessité autant qu'un devoir pour les représentants de la nation, de porter un coup-d'œil général sur l'état des besoins et des ressources; et avec quelque sévérité que la postérité les juge, il sera difficile de ne pas convenir que leur embarras dut être extrême, et peut-être sera-t-on forcé de reconnaître qu'ils ne pouvaient en sortir qu'en jetant tous les intérêts individuels dans la grande balance des droits sociaux, et en les soumettant tous également à sa rigoureuse mesure.

Qu'il en dût résulter une désorganisation générale, la dissolution de tous les corps politiques, la confusion de tous les intérêts sociaux, une anarchie effroyable, cela était évident, et fut alors aperçu par tous les bons esprits. Mais comment rétablir les affaires d'un gouvernement obéré, qui avait épuisé tous les moyens, toutes les ressources, tous les expédients, sans porter la réforme partout où l'abus s'était glissé, sans l'étendre à tous les pouvoirs publics, à tous les ordres, à toutes les classes de la société qui participaient plus ou

moins à cet abus; et comment la généraliser sans prendre des précautions contre de nouveaux désordres, sans créer des mesures propres à en garantir le retour?

Ainsi se découvrent les rapports immédiats du revenu public avec l'ordre social, leur correspondance, leur liaison, leur dépendance mutuelle, la nécessité d'en combiner les éléments avec la richesse générale, le danger imminent pour tous les états, de s'écarter de cette juste proportion, et la difficulté de la rétablir sans s'exposer à un bouleversement général.

Pendant l'assemblée constituante.

Lorsque l'assemblée constituante eut considéré en masse l'état des besoins et des ressources, elle reconnut qu'il n'y avait aucune proportion entre les unes et les autres, et elle ne put se dissimuler qu'elle ne pouvait les rétablir que par des moyens extraordinaires.

Il faut cependant lui rendre la justice de dire qu'elle n'eut recours à ces mesures qu'après avoir épuisé toutes celles qui étaient conformes à l'équité, à la raison et aux droits sociaux; elle limita les dépenses à ce qu'exigeait la stricte nécessité; elle supprima les priviléges, et imposa également tous les individus; mais malgré ces réductions, ces suppressions et ces impôts, elle ne put atteindre le but, ni proportionner le revenu à la dépense.

Suivant le rapport de son comité, les besoins

publics, composés de la dette publique du service ordinaire et des dépenses extraordinaires, s'élevaient à 476,297,000 l. (1).

---

(1) Savoir :

La dette en perpétuel et viager		162,050,000 l.
La dette affectée sur certaines branches du revenu		44,247,000
La dette exigible En intérêts.		70,000,000
		276,297,000 l.
Et en capital consistant :		
1°. Dans les anticipations, ci	225,300,000 l.	
2°. Arriéré des rentes.	81,779,400	
3°. Cautionnements . .	201,000,000	
4°. Office de finance .	119,178,835	
5°. Avances de la caisse de Poissy	902,673	
6°. Arriéré des départements	80,000,000	
7°. Extraordinaire de 1789 et 1790	170,000,000	
8°. Emprunts à terme, suspendus au mois d'août 1788	519,258,178	
Total.	1,397,419,086 l.	
Le service ordinaire fut réduit à		200,000,000, l.
Somme pareille		476,297,000 l.

Report	476,297,000 l.
Le revenu public fut évalué par le comité à	445,749,000 l.
Déficit.	30,548,000 l.

Mais bientôt ce déficit s'accrut au-delà de toute mesure, par le refus général d'acquitter une partie considérable des contributions, et dès-lors il ne fut plus possible de s'en tenir aux mesures de réduction et d'économie qu'on avait voulu adopter. Il fallut recourir à des mesures extraordinaires peu conformes à la justice privée, mais excusées par la nécessité, et jusqu'à un certain point justifiées par l'intérêt du bien public. Dans la détresse générale, l'assemblée constituante porta ses regards sur l'immense fortune des corps politiques, et la consacra tout entière aux besoins du grand corps social.

Si ce sacrifice eût obtenu l'assentiment des corps intéressés, la résolution eût été grande et peut-être salutaire dans les circonstances difficiles où l'on se trouvait; elle eût du moins éloigné, si elle n'eût prévenu les malheurs qui menaçaient l'état d'une ruine prochaine; mais pouvait-on se flatter que ces corps puissants consentiraient à leur expropriation, ou qu'on pourrait l'opérer par la force? On le crut, et cette opinion fut la source de toutes les calamités de la révolution.

La violence de cette mesure ne permit pas de

porter dans le choix des moyens d'exécution, la prudence et la sagesse convenables; l'extinction de la dette publique avec la fortune des corps politiques, ne fut précédée d'aucun état, même approximatif de l'une et de l'autre; on ne connut pas par conséquent jusqu'à quel point elles pouvaient se balancer. On négligea ce préliminaire indispensable. Les circonstances étaient pressantes, et l'on fut emporté par le torrent des événements.

La formation de l'état de l'actif et du passif des corps expropriés, leur expropriation, la perception de leurs revenus, la vente de leurs biens, la liquidation et le paiement de leurs dettes et de celles de l'état affectées sur leurs biens furent ordonnées et exécutées simultanément.

Enfin les besoins publics ordinaires et extraordinaires qui ne pouvaient pas être acquittés par le revenu public furent assignés sur le produit de ces biens, comme s'ils eussent pu suffire à tout, comme si ce fonds eût été inépuisable.

L'assemblée constituante sentit le danger de cette confusion, et prit toutes les précautions qui pouvaient le prévenir. Elle fit tenir des comptes séparés des recettes et des dépenses ordinaires, des recettes et des dépenses extraordinaires; elle fit verser dans des caisses particulières les fonds qui appartenaient aux unes et aux autres, et

obligea ces deux caisses à se tenir compte des avances qu'elles pouvaient se faire.

Mais à quoi servaient ces précautions si les avances faites par la caisse de l'extraordinaire à la caisse des dépenses ordinaires ne pouvaient pas être restituées par cette caisse, et ne formaient pour l'une et pour l'autre qu'une vaine créance. Il eût donc fallu avant tout connaître le montant des domaines nationaux affectés au paiement de la dette publique pour savoir jusqu'où pouvaient s'étendre les assignations sur leur produit.

Ce point ne fut pas éclairci, et tout porte à croire qu'on avait de puissantes raisons de ne pas soulever le voile épais qui cachait les véritables rapports des domaines nationaux avec la dette publique, ces raisons furent sans doute ce qui détermina l'assemblée constituante à faire la liquidation projetée par des moyens indirects et avec le secours d'un papier monnaie, dont l'effet nécessaire était d'associer la nation tout entière à cette liquidation, et d'en faire tomber sur elle tous les événements.

Ce plan, le plus favorable à la liquidation de la dette publique, parce que la perte que chacun de ses créanciers devait éprouver, n'était pas ostensible, et ne pouvait pas être facilement aperçue, était encore plus favorable à la détresse du moment, parce que les produits du revenu public

étaient incertains et bornés; il remplissait le vide et fournissait à tout sans efforts et en apparence sans inconvénient. Ce plan, sous le rapport de la richesse générale, offrait encore des avantages, parce qu'en multipliant le signe des valeurs il multipliait les moyens d'échange et de commerce, et favorisait l'industrie et le travail.

Mais ces avantages momentanés n'étaient obtenus qu'aux dépens des créanciers de l'état et de la fortune publique, et devaient à la fin entraîner une calamité générale.

L'assignat monnaie affecté et spécialement garanti par les domaines nationaux ne devait d'abord être émis que pour la liquidation de la dette publique et pour les avances que le retard dans la rentrée des contributions pourrait nécessiter.

Cette émission, quoique circonscrite dans son objet, ne l'était pas dans sa quotité. Elle pouvait dépasser la valeur des domaines nationaux, si la dette publique, si les avances sur le revenu ordinaire étaient plus considérables que la valeur de ces domaines, et dès-lors la valeur de la monnaie émise était incertaine, idéale, et devait porter le trouble et la confusion dans toutes les transactions sociales dont elle était la mesure et l'instrument.

Cet inconvénient ne fut pas senti dans les premiers moments, tant que l'assignat monnaie n'excéda pas les besoins de la circulation, et ne cher-

cha point son gage d'échange. Sa faculté de circuler comme monnaie faisait disparaître aux yeux de la multitude, sans lumières et sans expérience, l'incertitude et l'insuffisance de sa valeur. Les consommations n'éprouvèrent même qu'une hausse légère et pour ainsi dire insensible.

Mais dès que l'assignat monnaie dépassa les besoins de la circulation, fut réduit à mesurer sa valeur contre les autres valeurs, et eut perdu sa qualité de monnaie, il se déprécia rapidement, et sa dépréciation fut d'autant plus grande que la valeur de son gage était plus incertaine et plus précaire. C'en était fait de sa puissance si l'autorité publique ne fût venue à son secours, et ne lui eût rendu sa valeur nominale par la taxe de toutes les autres valeurs.

Pendant la convention.

Mais les coups d'autorité s'affaiblissent en se répétant; la nature des choses par sa marche progressive et continue en atténue la force, en détruit l'effet et paralyse la main coupable et imprudente qui les porte. La loi du *maximum*, cet auxiliaire funeste de l'assignat monnaie, dessécha toutes les sources de la richesse, épuisa toutes les ressources, et de ses innombrables calamités sortit la misère générale. Quand les gouvernements ont conduit les peuples industrieux à ce terme déplorable, leur autorité n'a plus d'appui, et leur puissance ne peut pas les sauver de leur impéritie.

Lorsque le 9 thermidor eut rétabli l'action de toutes les facultés individuelles et sociales, le mouvement des valeurs, la libre concurrence des producteurs et de consommateurs, et rendu aux vendeurs et aux acheteurs le pouvoir de fixer les prix, l'assignat monnaie ne put se soutenir longtemps au milieu de cette lutte, et fut forcé de sortir de la circulation dont il gênait, et entravait la marche (1).

Pendant sa circulation, qui commença le 17 mai 1790, et finit le 21 fructidor an 4, il en fut émis environ 48 milliards, et sa masse circulante éprouva, après le 9 thermidor, toutes les variations des besoins publics et de sa dépréciation.

Tant qu'il exista, il n'eut d'autres gages, ni d'autres moyens d'échange, que les contributions et les domaines nationaux.

Les contributions calculées sur le pied de 600 millions annuellement, donnent pour l'espace de six années.. . 3,600,000,000 l.

Et les domaines nationaux, calculés d'après le produit des portions vendues et des évalua-

(1) De 2 milliards, la masse fut portée à 6 milliards, et s'éleva successivement jusqu'à 48 milliards.



Ci-contre 3,600,000,000
tions approximatives des parties
non vendues. 3,309,269,000

Total. . . . . 6,909,269.000 l.

Cette masse de valeurs comparée à l'assignat monnaie, ne lui offrit donc jamais un gage entier et suffisant; et à quelque époque que les porteurs en eussent fait l'échange, ils n'auraient obtenu qu'une faible portion de sa valeur nominale.

Si l'on se demande par qui fut supportée la perte de cette circulation, la réponse est facile.

Pendant la durée du maximum, elle pesa exclusivement sur les cultivateurs et les industriaires, sur tous ceux qui fournissaient aux consommateurs les objets de consommation.

Mais dès qu'il n'y eut plus de maximum, les produits de l'agriculture, de l'industrie et des arts, s'élevèrent dans une progression qui dédommagea rapidement l'agriculteur, le manufacturier et le commerçant de tout ce qu'ils avaient perdu par le maximum, et tout le poids de l'assignat monnaie, tomba sur les services et les salaires, et réduisit les salariés, cette classe de la nation qui compose la plus grande partie de la population des villes, au dernier degré de misère et de désespoir.

L'assignat monnaie, accumulé dans les mains Sous le di-

rectoire exécutif. des producteurs, par la hausse excessive des produits de toute nature, en fut retiré par deux moyens dignes de ces temps de violence, d'oppression et de calamités.

On imposa sur la classe aisée un emprunt forcé de 600 millions en numéraire, remboursable en dix années par l'emploi d'un dixième chaque année dans les contributions directes, et on ordonna que les assignats seraient pris dans cet emprunt à raison de cent capitaux pour un (1).

Lorsque cette mesure fut prise, il y en avait en circulation	24,210,788,450 l.
Elle en retira	14,119,117,708
Il en resta par conséquent. .	10,091,670,742 l.

Par cette évaluation de cent capitaux pour un, les 14 milliards d'assignats retirés de la circulation, ne coûtèrent que 141 millions en numéraire, dont le remboursement en dix années ne grevait le trésor public que de 14 millions par an.

Après l'extinction des 14 milliards d'assignats, sur les 24 qui étaient en circulation, il n'en restait plus que dix milliards qui furent retirés par une mesure à peu près semblable à celle dont nous venons de parler.

(1) Le 9 frimaire an 4.

On les réduisit au trentième de leur valeur, et l'on en ordonna l'échange à ce taux contre les mandats, nouveau papier-monnaie mis en circulation à la place des assignats; cette opération réduisit par conséquent les 10 milliards d'assignats à environ 333 millions de mandats, qui, au jour de leur émission, ne valaient que 36 liv. pour cent. A ce taux, les 333 millions ne valaient que 119 millions en numéraire; par conséquent, les 24 milliards d'assignats furent éteints moyennant 260 millions en numéraire.

Quelle épouvantable banqueroute! et quelle odieuse spoliation pour les malheureux qui avaient placé leur confiance dans cette monnaie, ou qui avaient été forcés de la recevoir en paiement du prix de leurs biens, ou du remboursement de leurs créances.

Comment osa-t-on encore, après un pareil désastre, émettre un nouveau papier-monnaie, et se flatter de le faire recevoir dans la circulation? C'était une aveugle et imprudente témérité, aussi ne réussit-on pas.

Quoiqu'on fût enfin parvenu à comprendre que le papier-monnaie doit être garanti par une valeur certaine, avec la faculté d'être échangé à volonté contre cette valeur; quoique cet hommage aux vérisables principes du système monétaire et de la circulation du papier-monnaie, dût rétablir la

confiance, et accréditer les mandats territoriaux, ce projet n'eut qu'un succès éphémère, ne dura que quelques mois, et finit aussitôt que le gage fut consommé. L'importance de cette opération exige que nous la fassions connaître dans ses détails.

L'émission des mandats territoriaux fut de 2,400,000,000 liv.; elle fut affectée sur pareille somme de domaines nationaux, calculée sur un certain nombre d'années de leur produit, et l'on donna à tout porteur de mandats la faculté de se les faire adjuger au prix de l'évaluation.

L'expérience avait si bien instruit le public de la nature et des effets du papier-monnaie, qu'on s'empressa de saisir le gage de l'échange des mandats, même avant leur émission. Les 2,400,000,000 livres de biens nationaux, affectés à l'échange des mandats, furent soumissionnés avant que les mandats fussent en circulation; et si l'émission avait pu se faire aussi promptement que la soumission, il y a tout lieu de croire qu'ils auraient été éteints presque aussitôt que créés. L'opinion publique pouvait-elle se déclarer plus fortement contre toute circulation ultérieure du papier-monnaie?

Quelqu'instantanée que fût la circulation des mandats, quelque rapidité qu'il y eût dans leur échange contre les domaines nationaux, quelque confiance qu'il y eût dans ces acquisitions, quel-

qu'avantageuse même que parût être aux porteurs des mandats l'évaluation de ces domaines, ils se dépréciaient chaque jour de leur existence; et de 36 liv., somme à laquelle ils se vendirent au moment de leur création, ils descendirent successivement dans l'espace de quelques mois à 1 liv. 10 sous, et ne purent pas remonter jusqu'à 5 liv.

Le gouvernement n'imagina pas d'autre moyen d'éviter la perte résultante pour la nation, de cette dépréciation qui lui enlevait une partie considérable de ses biens à vil prix, que de taxer les acquéreurs au paiement du dernier quart de leurs acquisitions en numéraire effectif.

Ainsi la violence vint encore une fois au secours de l'imprévoyance, et l'autorité sacrifia la justice à l'équité. Quels temps et quelles déplorables circonstances que ceux où l'administration ne sait pas calculer l'effet de ses mesures, et tient la législation à ses ordres pour réparer ses bévues et arrêter les maux qu'elles ont produits.

La circulation de ce papier-monnaie, qui commença au 21 prairial an 4, et finit au 21 fructidor suivant, fut absorbée partie par le produit de la vente des domaines nationaux, partie par le produit des contributions publiques.

Arrêtons-nous à cette époque, mémorable à jamais, dans le système du revenu public, et tâchons de fixer l'état de la dette publique à la fin de cette

période célèbre et désastreuse sous tant de rapports et de considérations.

Pendant la circulation du papier-monnaie, la dette publique, soit constituée sur tous les revenus, soit affectée sur quelques branches, soit exigible, avait éprouvé, dans ses diverses parties, des changements et des altérations qu'il importe de faire remarquer et de préciser autant que cela est possible après tant de désordre et de confusion.

La dette constituée en perpétuel qui en 1790, au moment de l'émission du papier-monnaie, s'était élevée jusqu'à la somme de 65,913,973 liv., fut réduite par l'extinction de la portion qui en appartenait à divers ordres militaires et religieux supprimés à . 62,717,164 l.

Dans la suite, elle fut considérablement augmentée.

Savoir :

1°. Par le montant des rentes du clergé et des communes, mises à la charge de l'état, ci.	10,736,951
2°. Par la liquidation et le remboursement d'une partie de la dette exigible, des charges et offices.	30,000,000
3°. Par l'emprunt d'un milliard, dont la loi de messidor an 3 avait	
	103,454,115 l.

Ci-contre	103,454,115 l.
ordonné le remboursement en rentes.	2,507,977
4°. Par le paiement de différents fournisseurs, au moins . .	26,759,920
5°. Par la conversion des rentes viagères sur les trente têtes genevoises	7,029,007
Total	139,751,019 l.

La dette constituée en viager s'élevait, au 1er. janvier 1792, à la somme de . . 102,255,192 l.

Ces rentes avaient éprouvé, pendant le cours du papier-monnaie, plusieurs réductions.

Savoir :

1°. Par la conversion des rentes sur les 30 têtes genevoises. . . .	10,000,000 l.	
2°. Par l'extinction par mort pendant quatre ans, à raison du 50e., environ . .	8,000,000	
Total . . .	18,000,000 l.	18,000,000 l.

Restait par conséquent . . .		84,255,192 l.
Les pensions religieuses portées par l'assemblée constituante à .	72,621,000 l.	
avaient été réduites d'un million par la réduction du *maximum* de 10 millions à 1 million, ci	1,000,000	
	71,621,000 l.	
Elles avaient encore été réduites par l'extinction par mort à environ moitié . . .	35,810,500 l.	
ci		35,810,500 l.
		120,065,692 l.
Enfin les pensions civiles qui, au 1er. août 1790, s'élevaient à . . .	29,000,000 l.	
avaient été réduites par la mort, à raison du 50e., environ de	3,600,000	

Ci-contre		120,065,692 l.
Restait par conséquent . . .	25,400,000 l.	
ci.		25,400,000
Total.		145,465,692 l.
Et si l'on ajoute à cette somme le montant de la dette en perpétuel, ci.		139,751,019
On aura un total de		285,216,711 l.

Les deux autres parties de la dette existante avant le papier-monnaie avaient été acquittées par leur remboursement en assignats, ou par leur constitution en rentes; mais il en avait été contracté de nouvelles qui les égalaient si elles ne les surpassaient pas.

Cette dette nouvelle résultait, 1°. de l'arriéré des dépenses pendant la circulation du papier-monnaie; 2°. des dettes des émigrés que la nation avait mises à sa charge en confisquant leurs biens: 3°. des dettes de la Belgique (1).

La première partie de cette dette consistait : 1°. dans l'arriéré des dépenses publiques, depuis 1790 jusqu'en l'an 4, et pouvait être

(1) Rapport de M. Fabre de l'Aude, au conseil des cinq cents, du 3 brumaire an 6.

évaluée en numéraire à . . . . . 300,000,000 l.

2°. Dans les dépôts et consignations en assignats, mandats et numéraire 25,000,000

3°. Dans les prises de la marine appartenant aux équipages, et dont le versement avait été fait au trésor public 100,000,000

4°. Dans les restitutions des propriétés privées usurpées pendant la *terreur* 100,000,000

Total . . . . 525,000,000 l.

Les dettes des émigrés étaient évaluées à . . . . 1,000,000,000 l.

Et celles de la Belgique. . . . 300,000,000

Total de la dette exigible . . 1,825,000,000 l.

Quelles étaient les ressources pour acquitter cette dette immense sous le rapport des capitaux exigibles et des intérêts de la dette constituée?

Elles consistaient dans l'arriéré des contributions publiques, ci . . . . 150,000,000 l.

Dans les créances du trésor public 169,000,000

Dans le reliquat des domaines nationaux vendus en assignats . . . 12,000,000

331,000,000 l.

Ci-contre	331,000,000 l.
Dans le surplus des domaines nationaux vendus en mandats, et dans ceux qui restaient à vendre	1,207,296,114
Total	1,538,296,114 l.

Ces valeurs, en les supposant toutes recouvrées, ce qui est une supposition peu vraisemblable, ne pouvaient donc pas éteindre la totalité de la dette exigible; mais comme la plus grande partie de cette dette n'était pas liquide, ou n'était pas réclamée, et que d'un autre côté un grand nombre de rentiers et de pensionnaires civils et ecclésiastiques ne réclamaient pas, ou n'étaient pas en règle pour toucher leurs rentes et pensions, le paiement actuel de la dette constituée et de la dette exigible pouvait être restreint de beaucoup, et l'on pouvait, sans inconvénient, trouver dans la vente des domaines nationaux des ressources suffisantes pour faire face aux besoins extraordinaires du moment.

Que fallait-il donc pour sortir sans crise de cette circonstance difficile? il fallait une connaissance parfaite du mécanisme de l'administration pour suivre la perception du revenu, et effectuer le recouvrement des créances du trésor public; il fallait des lumières étendues sur la théorie de la

circulation des valeurs pour les faire arriver à temps et de la manière la plus économique partout où le besoin l'exigeait ; il fallait surtout une fidélité scrupuleuse pour les engagements passés, afin d'inspirer une grande confiance pour les engagements à venir, confiance qui seule pouvait donner les moyens d'attendre la rentrée des produits et sauver la perte énorme qui devait résulter de leur aliénation anticipée.

Cette tâche importante, pénible et laborieuse, ne fut pas aperçue, ou fut mal remplie, et les plus grands désordres s'introduisirent dans toutes les parties du service. On les imputa au changement du système monétaire quand il ne fallait en accuser que la faiblesse ou l'incapacité de l'administration.

Les rôles des contributions directes de l'an 5 ne furent faits que dans un très-petit nombre de départements, et n'étaient pas même achevés en l'an 7.

L'inexistence des rôles ne permit pas de poursuivre la perception avec vigueur, ni de surveiller les percepteurs avec sévérité, ce qui réduisit les produits de cette partie des revenus à une somme infiniment modique.

La modicité du recouvrement des contributions directes nécessita des réquisitions en nature, ressource fatale, également oppressive pour les contribuables et ruineuse pour l'état.

Les contributions indirectes furent perçues avec plus d'exactitude; mais comme elles ne formaient alors qu'une petite partie du revenu public, elles ne purent couvrir le déficit des contributions directes.

Il parait certain que le recouvrement des produits propres à l'an 5 ne s'éleva pas au-delà de la moitié du revenu de cette année. Quel énorme déficit à combler, et qu'il eût fallu de talents et d'habileté pour que ce vide ne fût pas aperçu, ou ne fût pas ruineux pour le trésor public.

Les mesures que l'administration prit pour le cacher et pour le rendre moins fâcheux, on ne peut se le dissimuler, ne furent ni ingénieuses ni prudentes.

Elle donna aux créanciers et aux fournisseurs des traites, des rescriptions sur les coupes des bois et les produits des domaines nationaux effectués; et des cédules nationales sur les ventes à effectuer.

Ces délégations sur des produits éloignés, incertains et difficiles à réaliser données à des créanciers et à des fournisseurs qui avaient besoin de les convertir à l'instant en numéraire se dépréciaient par leur nature, par leur trop grand nombre, par la concurrence et le besoin des vendeurs, et leur dépréciation étendait nécessai-

rement sa funeste influence sur toutes les autres ressources de l'état. Si l'on pouvait connaître en détail le taux auquel ces valeurs furent données en paiement ou vendues sur la place, on serait épouvanté de la perte qui dut en résulter pour la nation ; on apercevrait clairement les avantages du crédit public, et on sentirait la nécessité de le créer quand il n'existe pas, et de le conserver quand on l'a obtenu.

Mais comment l'administration d'alors aurait-elle pu obtenir du crédit et de la confiance lorsque ses premiers actes furent une atteinte à la foi publique, lorsqu'elle se faisait un jeu de ses engagements, et ne consultait que les intérêts ou les besoins du moment.

Au lieu de manifester l'honorable attention d'acquitter exactement la dette publique, ce qui lui eût concilié l'appui des nombeux créanciers de l'état et la faveur de tous les capitalistes, elle ne négligea rien non-seulement pour se dispenser de la payer, mais même pour persuader qu'elle n'en avait pas la volonté. Diverses lois ordonnèrent successivement que les arrérages de la dette publique antérieurs au semestre de germinal an 4 seraient payés en assignats, qui n'avaient qu'une valeur illusoire, et que le semestre de germinal suivant serait payé en mandats, qui

perdaient alors les deux tiers de leur valeur nominale.

Lorsque les mandats furent retirés de la circulation, une nouvelle loi (1) ordonna que le semestre de germinal an 5 serait payé un quart en numéraire, et qu'il serait pris dans la suite des mesures pour le paiement du surplus.

Cette loi, toute fâcheuse qu'elle était pour les créanciers de l'état, ne fut pas exécutée; le quart en numéraire ne fut pas payé, et une autre loi (2) autorisa les créanciers de ce semestre à employer un quart dans le paiement de la première partie du prix des domaines nationaux payable en numéraires, et les trois autres quarts en paiement de la seconde partie du prix de ces domaines, qui étaient payables en papiers nationaux et en effets publics entièrement décrédités.

Cette mesure réduisit le paiement du semestre de germinal au tiers de sa valeur nominale; les lois des 19 vendémiaire et 24 frimaire an 6, appliquèrent cette mesure à l'universalité de la dette constituée, et l'étendirent même à la dette exigible.

De telles opérations sur la dette publique son-

(1) 5 complémentaire an 4.
(2) 2 ventôse an 5.

nèrent l'alarme parmi tous les créanciers de l'état, jetèrent tous les esprits dans l'inquiétude et la consternation, et produisirent un discrédit universel; de là des difficultés sans nombre dans la combinaison des plans, l'insuffisance des moyens d'exécution, l'embarras du service, le désordre, la confusion, l'anarchie dans toutes les branches de l'administration, le désespoir, et le découragement de tous les citoyens.

Les effets de ce discrédit ne furent ni sentis, ni aperçus pendant qu'ils ne frappèrent que sur des milliards de papier monnaie, dont chaque individu était accablé, et dont tout le monde voulait secouer l'insupportable fardeau.

Mais dès que le papier monnaie eut disparu de la circulation, ou ne s'y montra que sous des formes réelles et positives, dès qu'il fallut réaliser toutes les opérations par des valeurs effectives, le poids du discrédit se fit sentir dans toute son étendue, et les détails de l'administration que nous allons parcourir, prouvent évidemment que ce poids était infiniment supérieur aux forces de ceux qui étaient chargés de le porter.

Les dépenses de l'an 5 furent d'abord fixées, par aperçu, à 568 millions.

Les crédits ouverts ensuite à chaque ordonna-

teur les réduisirent à (1). . . . 562,297,225 l.

Si l'on eût ajouté à cet état la dette publique en totalité, ci. . . 285,216,711

la dépense entière eût été de . . . 847,513,936

Cette charge était forte sans doute, mais n'eût peut-être pas été insupportable pour une nation féconde en ressources, facile à disposer aux sacrifices que nécessitent les besoins publics, et fortement déterminée à sortir avec gloire de la lutte sanglante qu'elle soutenait depuis cinq années avec tant de succès et de magnanimité; il est plus que vraisemblable qu'il existait alors assez de moyens pour faire face à tout sans ruiner les

(1)

Savoir :

1°. Au ministre de la justice..........	6,220,928 l.
2°. Au ministre de l'intérieur........	106,739,957
3°. Au ministre des finances.........	10,889,712
4°. Au ministre de la guerre..........	340,723,604
5°. Au ministre de la marine.........	78,000,000
6°. Au ministre de la police..........	1,472,894
7°. Au ministre des relations extérieures.	4,608,103
8°. Au corps législatif et au directoire exécutif....................	8,000,000
9°. A la comptabilité nationale.	668,028
10°. A la trésorerie nationale.	4,584,199
11°. A la liquidation générale	389,800
Total	562,297,225 l.

créanciers de l'état, et sans se priver par cette violence des avantages et des ressources du crédit. Cette assertion, qui paraît peut-être hardie aux hommes instruits des difficultés du temps et des circonstances du passage du papier monnaie au numéraire effectif, me semble pleinement justifiée par le tableau du revenu ordinaire, et des ressources extraordinaires qui furent alors affectées au paiement des dépenses publiques (1).

Ce tableau, qui ne peut être accusé d'exagération dans aucune de ses parties, démontre clairement que, sans surcharger les peuples, sans faire souffrir le service, sans rien faire perdre aux

---

(1) Elles consistèrent :

1°. Dans l'arriéré des contributions antérieures à l'an 5, évalué à 150 millions	150,000,000 l.
2°. Dans les contributions directes de l'an 5	351,000,000
3°. Dans les contributions indirectes, environ	150,000,000
4°. Dans le produit des domaines et bois.	50,000,000
5°. Dans le produit des ventes des domaines nationaux	79,908,420
6°. Dans les contributions d'Italie	44,000,000
7°. Dans les rescriptions bataves	25,000,000
8°. Dans les créances du trésor public, au moins	10,000,000
Total	859,908,420 l.

créanciers, on pouvait suffire à tout, on pouvait acquitter tout.

Sans doute il eût été difficile d'effectuer la rentrée et le paiement de ces 850 millions en numéraire effectif, dans l'espace d'une année, mais aussi cela n'était pas nécessaire : jamais aucun peuple n'a perçu ses revenus et payé sa dépense dans l'année; les plus exacts, ceux qui se piquent de la plus grande fidélité dans leurs engagements, comptent sur les ressources du crédit pour attendre la rentrée des revenus et pour acquitter la dépense avant que cette rentrée soit effectuée; le crédit ne manque jamais à quiconque a des valeurs suffisantes à offrir pour en garantir la fidélité, à moins qu'une trop juste défiance ne l'ait anéanti. L'Angleterre offrait à cet égard un modèle digne d'être imité; ou si les esprits n'étaient point assez avancés pour s'abandonner à la direction d'une banque, pour croire aveuglément à la valeur des billets de la trésorerie à courtes échéances, on pouvait assigner chaque partie de la dépense sur des branches particulières du revenu, classer ces assignations en raison de l'urgence des besoins et de la célérité des rentrées, et balancer ainsi la dépense avec la recette.

Ces dispositions eussent été d'autant plus faciles, qu'alors le très-grand nombre des rentiers et des pensionnaires de l'état ne réclamaient pas

leurs rentes et pensions, et qu'il n'y en avait pas un tiers de liquidé et d'exigible. Dans cette hypothèse, la totalité de la dépense n'eût pas excédé 657,369,462 liv. (1).

Cette somme eût été sans doute acquittée avec un produit probable de 859,908,420 liv.

Écartera-t-on cette supposition en observant que les produits effectifs ne se sont pas élevés à cette somme, le fait est certain, comme on va le voir dans un instant; mais il faut en attribuer la faute à l'administration, qui ne put pas faire l'assiette des contributions directes formant près des deux tiers du revenu général, qui fut obligée d'y suppléer par des réquisitions en nature, et qui, par cette mesure, jeta le désordre et la confusion dans la perception. Je raisonne d'après ce qu'on pouvait faire, et non d'après ce qu'on a fait, et il me semble que mon raisonnement repose sur des bases exactes et solides.

Mais sortons des hypothèses toujours peu concluantes, et consultons les faits qui seuls portent la lumiere et la persuasion dans les esprits, et tâchons de fixer les résultats de l'exercice de l'an 5.

(1) Savoir :

Dépenses ordinaires et extraordinaires. .	562,297,225 l.
Dette publique liquide.	95,072,237
Somme pareille	657,369,462 l.

Les dépenses de cet exercice, fixées d'abord par aperçu à 568 millions, non compris la dette publique, ensuite restraintes par les crédits ouverts aux ordonnateurs à 562,297,226 l., toujours sans y comprendre la dette publique, s'eleva définitivement, en y comprenant la dette publique conservée par les lois des 19 vendémiaire et 24 frimaire, à 657,369,522 liv.

Les recouvrements effectués dans le cours de l'an 5, et appliqués aux dépenses de cette année s'élevèrent à 491,877,014 liv. (1).

---

(1) Elles consistèrent :

1°. Dans l'arriéré des contributions directes antérieures à l'an 5, ci.	68,162,689 l.
2°. Dans les contributions directes de l'an 5.	72,744,035
En numéraire effectif, et bons de grain.	45,622,568
En bons de réquisitions	9,507,487
3°. Dans les contributions indirectes. .	88,020,096
4°. Recettes diverses	3,460,290
5°. Recettes faites par la trésorerie nationale directement	55,451,429
6°. Produit de la vente des domaines nationaux	79,908,420
7°. Contributions de l'Italie.	44,000,000
8°. Rescriptions bataves	25,000,000
Total.	491,877,014 l.

Sur ces recouvrements, la trésorerie en employa à l'acquit des dépenses. . . 442,000,000 l.

Ce qui réduisit ces dépenses à . . . . 215,369,522 l.

On ne voit point quel emploi fut fait des 49 millions perçus par la trésorerie, au-delà des 442 qu'elle paya en l'acquit des dépenses de l'an 7; il est vraisemblable qu'ils furent absorbés par les frais de négociation, car on n'en trouve aucun emploi.

Il paraît que sur les revenus propres à l'an 5, il fut encore recouvré, dans le courant de l'an 6 jusqu'au 1er fructidor . . . . 162,010,752 l.

Ce qui porta les produits de l'an 5 à . . . . 653,887,766 l.

De ces 162,010,752 l., il n'en fut appliqué à l'exercice de l'an 5 pendant l'an 6, que 81,674,182

Le surplus fut appliqué à l'exercice de l'an 6 . . . . 133,695,340 l.

Par conséquent l'arriéré de l'an 5 fut réduit, par les recouvrements faits en l'an 6 sur l'exercice de l'an 5, à 133,695,340 l.

Dans le cours de l'an 7, il fut

Ci-contre. . . .	133,695,340
encore payé sur cet exercice . . .	2,920,986
Il restait dû par conséquent, au 1er vendémiaire an 8, sur l'exercice de l'an 5.	130,774,354
Sur cette somme il fut payé en l'an 8	3,300,155
En l'an 9	13,566,443
Et il restait dû, à cette époque, sur les crédits ouverts.	113,907,756
Somme pareille.	130,774,354l.

Les sommes payées en l'an 8 et en l'an 9, furent prises en partie sur les fonds de cet exercice, et il fut fait un fonds particulier en rentes à 3 pour cent pour acquitter cet arriéré.

Si l'on rapproche les dépenses effectives de l'an 5	657,367,522l.
des recouvrements effectifs.	653,887,766
	3,479,756l.

Il semble que les produits de cette année auraient dû balancer, à très-peu de chose près, les dépenses de cette année, ou du moins les réduire à 3,479,756 liv.

Mais l'application faite aux dépenses de l'an 6, d'une partie des revenus de l'an 5, ci . . . . 81,000,000l.
et le non emploi des 49 millions

Report.	81,000,000l.
perçus par la trésorerie au-delà de 442 millions qu'elle paya sur la dépense.	49,000,000l.
portèrent ce déficit à	130,000,000

Il serait essentiel de savoir ce qui restait dû sur les fonds affectés à l'an 5, après le recouvrement des 653,887,766 l.; mais toutes mes recherches ont été infructueuses à cet égard. Ce qu'il y a de certain, c'est que si on évaluait ces fonds

comme on le faisait alors à	859,908,420l.
les recouvrements effectués jusqu'en l'an 7	653,887,766l.
auraient laissé un excédant de . .	206,020,654l.
qui non-seulement eût suffi pour acquitter l'arriéré de cette année, montant à	130,774,354
mais aurait encore laissé un excédant de.	75,236,300

Mais tout porte à croire que le recouvrement des fonds de l'an 5 n'était pas susceptible d'être effectué en totalité, et qu'une partie considérable a été perdue pour n'avoir pas été faite à temps; il n'est pas même possible de présumer que ces fonds, quoiqu'excédant la dépense de 75 millions, aient pu la balancer.

Mais alors on se demandera pourquoi on détournait une partie de ces fonds de leur destination primitive et pourquoi on appliquait à l'an 6 des produits de l'an 5, quand les dépenses de cet exercice n'étaient pas acquittées, quand les fonds manquaient pour les acquitter. Où était donc l'avantage de payer les dépenses de l'an 6, et de laisser en arrière celles de l'an 5? N'était-ce pas s'écarter des premiers principes de l'administration, violer les engagements pris par l'état, et courir à un discrédit inévitable? Ne savait-on pas que le paiement des créanciers de l'an 5 leur eût donné les moyens de faire de nouvelles avances, aurait augmenté le concours des fournisseurs, et produit une confiance universelle, tandis que le non-paiement des créanciers de l'an 5 les mettait dans l'impossibilité de continuer leurs avances, éloignait ceux qui auraient eu l'intention d'entrer en concurrence, et faisait naître une défiance générale.

Ce trait suffit seul pour caractériser l'administration de cette époque, et pour donner la mesure de ses lumières, de ses principes et de sa loyauté.

Mais poursuivons.

L'exercice de l'an 6, dégagé de la dette exigible par la banqueroute des 9 vendémiaire et 24 frimaire, n'ayant à payer que le tiers de la dette constituée, et des pensions qui ne formaient pas

ensemble dans leur totalité liquidée ou à liquider, plus de 116 millions, et dont la partie liquidée ne s'élevait pas au-delà de 83 millions, devait, ce semble, trouver des ressources suffisantes dans les revenus ordinaires, et dans les ressources extraordinaires, et subvenir facilement à tous les besoins. Mais combien un état s'abuse quand il croit s'enrichir en ne payant pas ses dettes, quand il se persuade qu'il peut impunément manquer à la foi publique, et se jouer de ses engagements?

L'exercice de l'an 6 fut encore plus difficile, plus embarrassé et plus fâcheux que celui de l'an 5, et fournit des résultats encore plus déplorables.

La dépense, d'abord fixée par aperçu à la somme de 616 millions, fut définitivement arrêtée à 618,512,627 liv. (1).

(1) Savoir :

Indemnité des électeurs.	829,080 l.
Conseil des anciens.	2,543,592
Conseil des cinq cents.	4,887,960
Archiviste du corps législatif	105,540
Directoire exécutif.	2,736,125
Ministère de la justice	7,663,983
Intérieur	58,154,000
Finances	5,566,107
Guerre.	307,897,627
	390,384,014 l.

Les revenus affectés au paiement de cette dépense, consistèrent dans les objets suivants, qui furent évalués par aperçu à (1) 616,000,000 liv.

Mais cet aperçu ne s'est pas réalisé, et le produit réel fut de beaucoup inférieur au produit sup-

Ci-contre	390,384,014
Marine	118,000,000
Relations extérieures	3,501,688
Police générale	1,963,500
Trésorerie nationale	4,684,199
Rentes et pensions	83,333,333
Comptabilité	656,000
Dépenses imprévues	15,989,893
Total	618,512,627 l.

(1) 1°. Contribution foncière	205,000,000
2°. Mobilière	50,000,000
3°. Enregistrement	70,000,000
4°. Le timbre	16,000,000
5°. Hypothèques	8,000,000
6°. Patentes	20,000,000
7°. Douanes	8,000,000
8°. Postes et messageries	14,000,000
9°. Droit de passe	20,000,000
10°. Poudres et salpêtres	500,000
11°. Marques d'or	500,000
12°. Forêts	30,000,000
13°. Revenus des domaines	20,000,000
14°. Ventes des domaines	20,000,000
15°. Tabacs	10,000,000
	492,000,000 l.

posé; il ne fut que de la somme de 561,820,176 livres (1).

Report	492,000,000
16°. Loteries	12,000,000
17°. Créances sur les puissances étrangères	10,000,000
18°. Rescriptions bataves	15,000,000
19°. Arriéré des contributions de l'an 5 et années antérieures, et créances du trésor public	87,000,000
Total	616,000,000 l.

(1) Savoir : (*)

1°. Contribution foncière	205,000,000 l.
2°. Mobilière	50,000,000
3°. Enregistrement	63,000,000
4°. Timbre	13,534,708
5°. Hypothèques	1,347,707
6°. Patentes	20,000,000
7°. Douanes	8,600,000
8°. Postes et messageries	14,000,000
9°. Droits de passe	3,317,043
10°. Marque d'or	500,000
11°. Poudres et salpêtres	500,000
12°. Forêts	18,000,000
13°. Domaines	18,000,000
14°. Ventes des domaines	20,000,000
15°. Tabacs	4,000,000
	439,199,458

(*) Rapport de M. Malès, au nom de la commission des finances, séance du 26 nivôse an 7.

La dépense étant de	618,512,627 l.
Et le revenu seulement de. . .	563,820,176 l.
Le déficit était de	54,692,451 l.

Mais ce qui ajoutait encore aux inconvénients de ce déficit, c'est que les rentrées ne se firent que lentement, et à des époques très-reculées. Au premier germinal de l'an 6, les contributions directes de cette année n'avaient encore produit que 28,597,907; et au milieu du dixième mois de l'année, la moitié des contributions, propres à cet exercice, n'était pas rentrée (1).

Qu'on juge par cet aperçu de la situation critique où devait se trouver un gouvernement, qui non-seulement éprouvait un déficit de 54 millions, mais qui, au dixième mois de l'année, n'avait pas

Ci-contre	439,199,458 l.
16°. Loteries	12,000,718
17°. Créances sur les puissances étrangères	10,000,000
18°. Rescriptions bataves	15,620,000
19°. Arriéré des contributions de l'an 5 et années antérieures, et créances sur le trésor public.	85,000,000
Somme pareille.	561,820,176 l.

(1) Rapport de M. Bailleul, au nom de la commission des finances du conseil des cinq-cents, du 21 thermidor an 6.

perçu la moitié du revenu. Ce retard, dans le recouvrement du revenu, ne provenait ni de l'excès des contributions, ni de la mauvaise volonté des contribuables, mais de la non-existence des rôles. A la fin de l'an 6, les rôles de l'an 5, et à plus forte raison ceux de l'an 6, n'étaient point encore en recouvrement dans tous les départements de la république : on ne payait que des à-comptes sur les rôles provisoires, et l'on sent que ces à-comptes étaient proportionnés à la facilité et à la bonne volonté de chaque contribuable (1).

Que résultait-il du retard dans le recouvrement des contributions aux époques convenables, et correspondantes aux besoins du service? Les traitements des fonctionnaires, la solde des armées, les avances des fournisseurs, le salaire des employés, n'étaient pas payés; les agents, les fournisseurs, les salariés de l'état, étaient en souffrance, manquaient de moyens pour subsister, et

---

(1) Le gouvernement, dans un arrêté du 9 thermidor an 6, disait : « Les rôles de la contribution foncière de » l'an 5 et 6, sont en recouvrement dans la majeure partie » des départements. Les rôles de la contribution personnelle, mobilière et somptuaire de ces mêmes années, » font des progrès sensibles; et celui de la commune de » Paris, qui présente la somme la plus considérable, ne » tardera pas à être en plein recouvrement. »

ne s'acquittaient de leurs fonctions, de leurs devoirs, de leurs services, qu'avec indifférence, et souvent avec humeur; les liens de la subordination et de l'obéissance se relâchaient; la gêne et la détresse des inférieurs étendaient la déconsidération sur les supérieurs; et un gouvernement qui a perdu la considération publique n'a qu'une existence précaire, et touche de bien près à sa ruine.

Le résultat de l'exercice de l'an 6 correspond parfaitement aux embarras et aux difficultés que son administration éprouva dans le recouvrement des contributions publiques.

Il paraît que les sommes ordonnancées pendant cette année, s'élevaient, au premier vendémiaire an 8, à.................... 530,000,000l.
et que celles qui restaient à ordonnancer, s'élevaient encore à.... 87,440,415

Total................ 617,440,415l.

En supposant que les revenus propres à l'an 6, aient acquitté les 530,000,000l. ordonnancés pendant cette année, il y aurait eu à payer encore la somme de. 87,440,415

Les revenus de l'an 6 ne pouvaient pas acquitter cette somme, puisque, comme nous l'avons

vu, ils n'étaient que de. . . . . . . 561,820,176 l.
et que les dépenses ordonnancées
pendant cette année, s'élevaient à 530,000,000 l.

Par conséquent, il était dû sur le
revenu de l'an 6 31,820,176
qui, déduits des 87,440,415 liv.,
réduisaient le déficit à . . . . . . 55,620,239 l.

Sur cet arriéré, il en fut acquitté en l'an 8,
ci . . . . 4,625,358 l.
et en l'an 9 13,815,626

Total. . . . . 18,440,984 l.

En déduisant ces 18,440,984 l.
des 55,620,239 l. 18,440,984

il ne restait dû sur cet exercice
que . . . . 37,179,255 l.

En l'an 9, il fut fait 50 millions de fonds pour acquitter ce reliquat. Si ces fonds furent consommés en totalité, alors la dépense effective de l'an 7 excéda la dépense ordonnancée, ce qui n'est pas légalement possible; ou, ce qui est plus vraisemblable, le recouvrement des fonds et revenus de cet exercice ne fut pas effectué en totalité.

Mais quelle que soit la vérité de l'une ou de l'autre supposition, peu importe en soi. Ce qu'il

y a de certain, c'est qu'il y avait en l'an 6 des dépenses autorisées, pour lesquelles il n'avait pas été fait de fonds, et que cette partie des dépenses s'élevait à 54,620,000 liv.

Ce résultat caractérise parfaitement l'incurie de l'administration à cette époque, et laisse déjà entrevoir le gouffre qui devait l'engloutir.

Il paraît cependant que le danger fut aperçu, et qu'en l'an 6 on s'occupa efficacement de réprimer le désordre et la confusion qui s'étaient emparés de toutes les parties de l'administration du revenu public.

On reconnut l'importance et l'utilité du crédit public; on démontra les nombreux avantages à la tribune nationale, et l'on prit des mesures pour le rétablir s'il était possible. On ordonna que les rentiers et pensionnaires de l'état seraient payés en bons applicables au paiement des contributions directes, et l'on étendit cette mesure aux arrérages de l'an 5 et de l'an 6 (1).

D'un autre côté, on créa une agence des contributions directes, chargée de la confection des rôles, et d'activer le recouvrement des contributions (2).

---

(1) Arrêté du directoire, du 27 messidor an 6.

(2) Autre du.... brumaire an 6.

Enfin, le corps législatif porta une surveillance éclairée sur l'ordre, et la comptabilité de la trésorerie nationale.

Mais ces mesures étaient tardives, furent sans efficacité, et ne purent ni remédier au mal déjà consommé, ni en arrêter les désastreux effets; elles ne pouvaient ni rétablir les pertes éprouvées dans le recouvrement du revenu par la mauvaise administration, ni recréer le crédit public anéanti par les banqueroutes des assignats, des mandats, et surtout par celles des 9 vendémiaire et 24 frimaire, ni enfin rendre au gouvernement la considération qu'il n'avait plus, et qu'il avait mérité de perdre par son manque de foi envers les créanciers de l'état, et par le dénuement absolu dans lequel il avait laissé pendant toute son administration, les fonctionnaires, les armées et les employés.

Si ces mesures furent sans influence sur les temps antérieurs, elles ne furent pas plus profitables aux temps postérieurs. On trouve encore dans l'administration de l'exercice de l'an 7 la même incohérence, la même imprévoyance, la même insouciance, et les mêmes résultats que dans les exercices précédents, et comment cela aurait-il pu être autrement? c'était toujours le même système, la même doctrine, le même esprit et la même marche.

Les dépenses de cette année furent fixées, par aperçu, à 600,000,000 liv. (1).

Les crédits ouverts aux ordonnateurs pour les dépenses de leur département, les augmentèrent considérablement, et les portèrent à sept cent quarante millions neuf cent trente-six mille cinq cent trente-sept livres.

Enfin, les sommes ordonnancées sur cet exercice, se sont élevées à 599,068,567 liv., et c'est très-vraisemblablement à cette dernière somme qu'il faut calculer les dépenses effectives de cette année.

(1) Savoir :

Au corps législatif	11,666,530 l.
Au directoire exécutif	3,539,544
Au ministre de la guerre	262,581,962
Au ministre de la marine	125,000,000
Au ministre de l'intérieur	44,143,374
Au ministre de la justice	6,814,496
Au ministre des finances	4,282,800
Au ministre des relations extérieures	4,000,000
Au ministre de la police	3,212,732
A la trésorerie	6,142,392
A la comptabilité	668,028
La dette publique	89,560,564
Ponts et chaussées	25,000,000
Liquidation et dépenses imprévues	14,687,638
Total	600,300,060 l.

Les revenus affectés aux paiements de cette dépense s'élevèrent à 735,000,000 liv. (1).

Ces produits devaient sans doute suffire à des dépenses évaluées à 740 millions, et qui dans le fait paraissent s'être réduites à environ 600 millions; mais elles offrent une observation préliminaire qui doit frapper tous les esprits éclairés en administration, et qu'il importe essentiellement de faire remarquer : elles n'étaient composées en très-grande partie que d'objets qui ne pouvaient être recouvrés qu'à des époques reculées, et les dépenses qu'elles devaient acquitter, étaient actuelles

(1) Savoir :

1°. Contribution foncière	210,000,000 l.
2°. Contribution mobilière	30,000,000
3°. Enregistrement	70,000,000
4°. Timbre	16,000,000
5°. Amendes et épaves	2,000,000
6°. Patentes	18,000,000
7°. Loterie	10,000,000
8°. Douanes	10,000,000
9°. Poste aux lettres	10,000,000
10°. Voitures publiques	1,000,000
11°. Droits de garantie	1,000,000
12°. Poudres et salpêtre	500,000
13°. Salines	5,000,000
14°. Taxes sur le tabac	4,000,000
15°. Revenu des forêts	20,000,000
	407,500,000

et urgentes. Il devait donc résulter de cette situation un embarras extrême pour subvenir aux besoins, et cet embarras devait être d'autant plus grand, qu'il n'existait aucun moyen de crédit pour attendre ces rentrées, et qu'on n'imagina aucun moyen de circulation pour suppléer au crédit qu'on n'avait point. Tout ce qu'on fit à cet égard, fut conforme à ce qu'on avait fait, et produisit les mêmes inconvénients.

On fit des réquisitions sur les contribuables; on donna des délégations sur les revenus généraux, des rescriptions sur les coupes de bois, et des cédules sur le produit des domaines natio-

Ci-contre.	407,500,000l.
16°. Revenu des domaines.	20,000,000
17°. Vente du mobilier national, remboursements des créances actives du trésor public	10,000,000
18°. Hypothèques.	6,000,000
19°. Greffes.	3,000,000
20°. Portes et fenêtres.	16,000,000
21°. Prix des domaines vendus.	30,000,000
22°. Contributions des pays conquis. . .	10,000,000
23°. Arriéré des contributions.	22,500,000
24°. Droit de passe	25,000,000
25°. Le produit des domaines engagés, ci.	
26°. Emprunt forcé	60,000,000
27°. Domaines à vendre.	125,000,000
Total	735,000,000 l.

naux. Cette masse d'assignations sur des produits éloignés ou incertains, encombra la circulation, se décrédita elle-même, et augmenta l'embarras du service. Les réquisitions portaient le désordre et la confusion dans les perceptions, et ne permettaient ni d'en connaître l'étendue, ni d'en vérifier le recouvrement; et l'état, privé de moyens et de ressource, périssait par ces mauvaises dispositions, et par l'impéritie de l'administration qui ne savait pas en faire de meilleures.

Il ne m'a pas été possible de découvrir quelles sommes furent recouvrées pendant l'an 7, ni les époques des recouvrements; mais, privé à cet égard des documents et des renseignements nécessaires, je hasarderai quelques conjectures qui me paraissent devoir les suppléer jusqu'à un certain point.

Les sommes recouvrées pendant l'an 7 doivent vraisemblablement se rapprocher beaucoup de celles qui furent payées dans le courant de cette année, et celles-ci doivent être les mêmes que celles qui furent ordonnancées pendant cette époque.

Or, les ordonnances des divers ministres, pendant l'an 7, se montèrent à . . . . 336,828,480 l.

Il convient d'ajouter à cette première dépense celle qui ne devait pas être ordonnancée par les ministres, et qui était payée sur

Ci-contre.	336,828,480
des arrêtés particuliers du corps qu'elles intéressaient.	
Savoir :	
Le corps législatif	11,666,530
Le directoire exécutif	3,539,544
La trésorerie	6,000,000
La comptabilité	600,000
La dette publique.	89,560,564
Total	448,195,118 l.
Si de la dépense générale de l'an 7, montant à environ	600,000,000
On déduit les sommes payées en l'an 7, ci	448,195,118
Il en résulte que l'arriéré de cette année était de	151,804,882 l.
D'un autre côté, les fonds affectés aux dépenses de cette année étant de	736,000,000
Et les recouvrements de cette année n'étant que de	448,195,118
Il y avait à recouvrer une somme de	287,804,882 l.
Qui rapprochée du montant de l'arriéré	151,804,882
Laissait un excédant de	136,000,000 l.

Cet excédant, dans les mains d'une administration éclairée, jouissant d'un crédit intact, lui eût assuré de vastes moyens de succès, de puissance et de gloire ; mais dans les mains d'un gouvernement sans crédit, sans considération, sans aucune connaissance du mécanisme de l'administration, de la théorie de la circulation, des ressources du crédit, cet excédant n'était compté pour rien tant qu'il n'était pas recouvré. Les revenus, quoique supérieurs aux dépenses, ne rassuraient personne, parce qu'on ne croyait pas à leur recouvrement, parce qu'on craignait qu'ils ne fussent dissipés par l'urgence des besoins, ou que leur produit ne fût détourné et appliqué à d'autres besoins. Dans une telle disposition des choses et des esprits on ne calculait que les dépenses, on ne voyait que les arriérés, qui s'accumulaient chaque année, on n'était frappé que de la détresse qui se faisait remarquer dans toutes les parties du service ; le mal présent ne permettait pas de croire à la certitude et à l'efficacité des remèdes, et il faut convenir que la conduite du directoire pendant les quatre années de son administration justifiait parfaitement ces craintes, ces défiances, cette déconsidération universelle.

Les fonds affectés aux dépenses de chaque année et les valeurs qu'on pouvait y appliquer avaient été de beaucoup supérieures à la réalité de ces dé-

penses, et cependant il avait laissé établir un arriéré considérable.

Savoir :

Sur l'an 5, de	113,907,866 l.
Sur l'an 6, de	58,879,431
Et sur l'an 7, de	151,804,882
Total.	324,592,179 l.

Un arriéré aussi étendu dans un temps où les capitaux étaient resserrés, où il n'y avait d'autre commerce que celui de la consommation intérieure, où les banqueroutes successives du papier-monnaie avaient épuisé tout le capital circulant, devait nécessairement enlever tout crédit à l'administration, paralyser ses moyens, et la laisser absolument sans ressource.

Les restes des revenus et les autres valeurs disponibles qui devaient éteindre cet arriéré, et laisser encore un excédant considérable, ne pouvaient lui être d'aucune utilité, parce que leur recouvrement devait être de longue durée, parce qu'elle n'avait pas fait preuve jusqu'alors d'habileté dans la perception des revenus et des produits du trésor public, et que le passé était un augure fâcheux pour l'avenir, parce qu'il était difficile de croire qu'elle pût en l'an 8 effectuer des recouvrements qu'elle n'avait pu faire ni en l'an 5, ni en l'an 6,

ni en l'an 7 : il était donc naturel, et devait paraître raisonnable à tout le monde, de ne compter les recouvrements pour rien, et de calculer l'arriéré dans toute son étendue ; cette opinion, qu'il eût été alors difficile de changer, anéantit et devait anéantir la puissance du directoire. Dans l'état actuel de l'ordre social, les gouvernements qui ne peuvent ou ne savent pas subvenir aux dépenses publiques touchent à une ruine inévitable, et quels que soient leur nature, leur esprit et leur caractère, ils ne peuvent résister à l'action lente et continue de la détresse et du besoin.

Jetons cependant les yeux sur les ressources immenses qui, au moment où il fut renversé, restaient au gouvernement directorial pour faire face à son immense arriéré, et l'on sera, je pense, convaincu qu'il ne faut accuser de ses revers et de sa chute que l'incapacité de son administration.

Les valeurs que le gouvernement directorial avait pour faire face à l'arriéré étaient de quatre sortes:

Savoir :

Les restes des contributions directes;
Les créances du trésor public;
Le mobilier national;
Et le prix des ventes des domaines nationaux.

Les restes des contributions directes ne peu-

vent pas être appréciés avec exactitude; mais il est possible de les évaluer par aperçu sans s'écarter beaucoup de la vérité.

Au premier germinal an 6, celles antérieures à l'an 5 s'élevaient à .	69,381,757 l.
Celles de l'an 5 à	120,384,717
Et celles de l'an 6 à	296,101,947
Enfin, si l'on y joint le montant des contributions directes de l'an 7, ci	240,000,000
On aura un total de	725,868,421 l.
De cette somme, il faut déduire les bons des rentes et pensions pour les années 5, 6 et 7, qui étaient applicables au paiement des contributions directes, et qui furent certainement employés à cet objet; ils formaient, à raison de 74,000,000 liv. par an, les seules rentes et pensions alors liquidées, ci	222,000,000 l.
Ces bons déduits, il était encore dû au premier vendémiaire an 8, ci	503,868,421 l.

En supposant que du premier germinal an 6 au premier vendémiaire an 8, les recouvrements

Report.	503,868,421 l.
eussent produit 300 mill., ci . .	300,000,000 l.
ce qui n'est pas vraisemblable d'après les perceptions antérieures et postérieures, le reliquat aurait été de	203,868,421 l.

Ce reliquat, tout considérable qu'il peut paraître, ne doit pas être bien éloigné de la vérité, si l'on remarque que dans le courant de l'an 8 il produisit 50,000,000 liv.

Ce qui réduisit cet arriéré à 153,868,421 l.

On ne peut pas assigner d'une manière distincte ce qui fut perçu en l'an 9, parce que dans les comptes des produits de cette année, on confondit ceux qui appartenaient aux années 5, 6 et 7, avec ceux qui appartenaient à l'an 8; mais il est facile de faire cette séparation.

Les contributions directes de l'an 8 étaient de	240,000,000 l.
Dans le cours de l'an 8, il fut perçu en numéraire.	114,000,000

Ci-contre.	114,000,000	153,868,421
En bons . . .	74,000,000	
Total. . . .	188,000,000 l.	
Ces 188 millions déduits des	240,000,000	
	188,000,000	
les réduisaient à	52,000,000 l.	
Ci		52,000,000 l.
		205,868,421 l.

En réunissant ces 52 millions aux 153 qui restaient dus sur les années 5, 6 et 7, il résulte que la totalité de l'arriéré s'élevait, en l'an 9, à 205,868,421 liv.

Dans le cours de l'an 9, il fut perçu	20,808,544
Ce qui réduisit cet arriéré à.	185,059,877 l.
Et à cette époque, l'arriéré des années 5, 6, 7 et 8 était encore de	134,000,000 l.
La différence entre notre supposition et la vérité paraît être par conséquent de.	51,059,877 l.

Mais il faut observer que dans le compte de l'an 9 on ne parle que des années 5, 6, 7 et 8, et qu'on a passé sous silence les restes antérieurs

à l'an 5, restes qui en l'an 6 étaient encore de 68 millions, et ce n'est pas une supposition trop hasardée que d'admettre que sur ces restes de 68 millions il en était encore dû en l'an neuf 50 millions.

Il a été perçu en l'an 10, sur cet arriéré, ci		9,546,669 l.
D'après cette supposition, les restes des contributions directes, au 1er vendémiaire an 8, étaient d'environ.		200,000,000
Les créances du trésor public qui, en l'an 4, étaient de 169 millions, n'avaient figuré dans les fonds des années 5, 6 et 7, que pour de très-petites parties; et par conséquent ce n'est pas exagérer que de supposer qu'elles étaient encore de.		150,000,000 l.
Quant au mobilier national, nous n'avons aucunes données pour en déterminer la valeur; mais on voit dans les comptes de l'an 9 qu'il en fut vendu pour	7,168,719 l.	
Et en l'an 10, pour.	2,313,989	
Total.	9,482,708 l.	359,546,669 l.

Ci-contre........	359,546,669
On ne court donc aucun risque de se tromper, en portant cette somme au rang des valeurs disponibles au premier vendémiaire an 8, ci.	9,482,708
	369,029,377

Enfin, les sommes dues à cette époque sur les ventes alors effectuées des domaines nationaux, ne peuvent être rigoureusement précisées; mais il est possible de s'en former une idée très-approchante de la vérité, en récapitulant le montant des ventes faites à cette époque, la nature des valeurs dans lesquelles le prix devait être payé, et les paiements qui avaient été faits.

Sur ces ventes faites antérieurement à l'an 5 en assignats, il était dû quatre cent huit millions qui équivalaient à douze millions en numéraire effectif, ci . . . . 12,000,000 l.

Les ventes en numéraire avaient

Report.. 12,000,000 369,029,377
produit environ. 138,000,000

150,000,000 l.

Celles dans la Belgique, en vertu de l'arrêté du directoire, du 25 frimaire an 4, dont le prix était payable en bons de retraite des religieux de la Belgique, avaient produit 118 millions 35,469 l.

Celles en vertu de la loi du 16 brumaire an 6, dont le prix était payable, partie en numéraire ou obligations, et le surplus dans la dette publique, avaient produit en numéraire . . 55,107,918

Celles en vertu

205,107,918

Ci-contre..	205,107,918	369,029,377
de la même loi, dont le prix était payable, partie en numéraire ou tiers consolidé, et partie en bons de deux tiers, avaient produit en numéraire . .	119,696,778	
Et en bons de deux tiers, 4 milliards 473 mill. 741,498 liv.		
Celles en vertu de la loi du 9 germinal an 6, dont le prix était payable en bons de deux tiers, avaient produit 27,017,835 l.		
Celles en vertu de la loi du 26 vendémiaire an 7, dont le prix était		
	324,804,696	

Report. .	324,804,696	569,029,377
payable en numéraire, avaient produit	66,792,330	
Enfin, celles faites en vertu de la même loi, dont le prix était payable en bons de deux tiers, avaient produit 990,773,962 l.		
Total en numéraire ou valeurs équivalentes. . .	391,597,026 l.	
Et en bons de deux tiers, 5 milliards 491 millions 533,295 l.		
Sur les ventes en numéraire, il était dû, au 1er. vendémiaire an 8.	158,847,684 l.	
Ci		158,847,684
		527,877,061 l.

Par conséquent,

il avait été payé . 232,749,342 l.

En quelle nature ces paiements avaient-ils été faits ? Il est assez difficile de le préjuger ; mais quand on considère que ces paiements ne pouvaient être faits qu'en numéraire ou en tiers consolidé, et que le tiers consolidé inscrit ou à inscrire n'a éprouvé aucune diminution, on pourrait en conclure avec fondement que la totalité a été payée en numéraire.

Cependant, pour ne rien exagérer, nous supposerons que sur les 233 millions produits par la vente des biens nationaux il n'a été payé en numéraire que 150 millions, ci. . . 150,000,000 l.

Cette somme n'avait point été absorbée dans les fonds des années 5, 6 et 7, et n'y avait été comprise,

En l'an 5, que pour. . . . . . . 79,908,420 l.

En l'an 6, que pour. 20,000,000

Et en l'an 7, que pour 30,000,000

Total. . . . 129,908,420 l.

Ci. . . . . 129,908,420 l.

20,091,580

Ce qui réduit les 150 millions payables en numéraire, à 20,091,580

Plus, il était dû à la même époque, en numéraire, sur le prix qui restait à payer 158,847,684

Enfin, les bons de deux tiers qui étaient encore dus, avaient été stipulés remboursables en numéraire; et cette faculté offrait encore une ressource de. 70,000,000

Total . . . . 248,939,264 l.

Il paraît que ce reliquat a été employé dans les fonds de l'an 8 pour . . . . 42,000,000 l.

Dans ceux de l'an 9, pour. . . . 22,000,000

Et dans ceux de l'an 10, pour. 45,579,472

109,579,472 l.

Ainsi, en récapitulant les valeurs que le gouvernement directorial avait à recouvrer au premier vendémiaire an 8, on trouve qu'elles consistaient :

1°. Dans les restes des contributions directes, ci. . . . . 200,000,000 l.

2°. Dans les créances du trésor public, ci. . . . . 150,000,000 l.

350,000,000 l.

Report.	350,000,000
3°. Dans le mobilier national, ci.	9,481,708
4°. Dans le prix des domaines nationaux vendus	238,779,254
Total	598,260,962 l.
Cette somme comparée à l'arriéré, montant à	324,592,179
offre un excédant de	273,668,783 l.

Il est vrai qu'une très-grande partie de ces recouvrements était illusoire et purement nominale, et de ce nombre sont les créances du trésor public, dont la rentrée dans les années 8, 9 et 10 ne paraît pas avoir excédé la somme de 5 millions; il en est de même des restes des contributions directes qui, dans le même espace de temps, n'ont produit que 79 millions.

Mais en supposant, ce qui est assez vraisemblable, que tous les recouvrements sur les restes des contributions publiques et sur les créances du trésor public doivent être réduits aux 85 millions recouvrés, ci . .	85,000,000 l.
Du moins n'y a-t-il aucune perte à redouter sur le prix des domaines nationaux vendus, qui par conséquent offrait un recouvrement assuré de	248,779,264
	333,779,264 l.

Report	333,779,764
Il faut encore ajouter à ces deux sommes le prix du mobilier national recouvré, ci	9,481,708
Total.	343,260,972 l.
Ces restes certains et non sujets à aucune perte, étaient plus que suffisants pour acquitter l'arriéré existant au 1er vendémiaire an 8, montant à	324,592,179
Excédant	18,668,793 l.

Mais ce n'est pas assez pour un gouvernement qui veut asseoir son existence sur des fondements solides et assurés, de trouver dans l'arriéré de son revenu une somme égale à l'arriéré de sa dépense. Ces deux arriérés, quoiqu'égaux entre eux, ne peuvent ni s'éteindre l'un par l'autre, ni se compenser réciproquement; l'arriéré du revenu est presque toujours susceptible de réductions, de diminutions et de pertes, et l'arriéré de la dépense doit être payé en totalité si l'on veut être juste. Il existe donc nécessairement un déficit réel entre l'un et l'autre; ce déficit entraîne des opérations ruineuses, nécessite des expédients, produit la détresse dans les services, conduit le gouvernement à l'oppression des peuples, d'où résulte infailliblement son renversement ou la misère générale.

Telle a été la suite immédiate, tels ont été les résultats de tous les déficits en France depuis plus de trois siècles.

Les nombreux avantages d'une armée permanente toujours prête à repousser les invasions des Anglais furent le prétexte plausible des premières dépenses extraordinaires imposées sur les peuples.

Si ce genre de contributions n'eût pas été détourné de sa destination primitive, s'il eût toujours été employé à la défense extérieure de l'état, d'immortelles actions de grâces seraient dues à Charles VII pour cette heureuse et salutaire institution.

Mais ce fonds ne fut dans les mains des rois qu'un moyen offensif pour soumettre les grands vassaux à leur autorité, et pour étendre au-dehors les limites de leur empire. De là les guerres civiles et religieuses au-dedans sous Louis XI, Henri II, Charles IX, Henri III, Henri IV, Louis XIII et Louis XIV; de là les guerres étrangères d'Italie sous Charles VIII, Louis XII et François Ier; la guerre de trente ans sous Louis XIII et la minorité de Louis XIV; les guerres funestes de Louis XIV en Flandres, en Hollande, en Allemagne et en Espagne; les guerres maritimes de Louis XV et Louis XVI.

Tous ces fléaux prennent leur source dans l'institution d'une armée permanente et d'un fonds consacré à son entretien, ou plutôt dans l'inexis-

tence des mesures propres à empêcher l'extension arbitraire de l'une et de l'autre. Cette imprévoyance dans le fondateur, s'il n'avait que des intentions pures et bienfaisantes, et dans les états-généraux qui lui donnèrent leur assentiment, a produit tous les maux qui résultent pour l'état social et pour l'humanité de l'accroissement successif des armées permanentes, et des dépenses incalculables que l'état de guerre continuelle dans lequel elles tiennent pour ainsi dire toute l'Europe a occasionés.

Ces dépenses ont dévoré successivement la subsistance du cultivateur, les domaines du monarque, les économies de cette classe intéressante d'hommes qui, sous la monarchie, balançaient par leurs lumières, leurs services et leurs fortunes, l'éclat onéreux des premiers ordres de l'état; elles ont dévoré les grandes fortunes du clergé et de la noblesse, les capitaux du commerce, jusqu'à l'héritage des générations futures.

Mais ce qui doit frapper davantage dans cette longue succession de dévastation, de ruines et de misère, c'est qu'il n'a jamais existé ni plan, ni système, ni conduite. Les besoins extraordinaires quoique certains, quoique se reproduisant pour ainsi dire inévitablement à des époques très-rapprochées, ont toujours pris les gouvernements au dépourvu, et les ont constamment jetés dans l'inextricable labyrinthe des expédients, des

désordres et des abus les plus excessifs. Chaque siècle, chaque règne, chaque administration, chaque ministre a reproduit les erreurs, les fautes et les malheurs des temps et des hommes qui les avaient précédés.

Nos plus grands administrateurs, Sully, Colbert, sont moins remarquables, moins célèbres par la sagesse et la grandeur de leurs institutions que par l'habileté de leur conduite et par le grand ordre qu'ils établirent dans l'administration; ils surent garantir la fortune publique de la facile prodigalité du monarque, des déprédations des grands, de l'avidité des financiers, de l'infidélité des agents et des préposés à sa conservation; ils rétablirent les affaires par l'ordre qu'ils mirent dans la perception, l'emploi et la comptabilité du revenu public, et surtout par l'économie dans les dépenses; ils portèrent même leurs vues plus loin; ils aperçurent les véritables sources de la fortune publique. L'un donna une attention particulière à l'agriculture, et l'autre jeta les fondements de l'industrie et du commerce; mais ni l'un ni l'autre ne comprirent que ces sources ne pouvaient étendre leur cours salutaire et bienfaisant que par le secours des capitaux; que les capitaux ne se forment qu'en facilitant et en encourageant les économies privées; que le premier et le plus utile de tous les encouragements

est le respect des propriétés privées, la fidélité des engagements publics et particuliers et la scrupuleuse exactitude de l'état envers ses créanciers. L'un et l'autre se firent un jeu des engagements de l'état, les anéantirent par la banqueroute, et renversèrent par conséquent d'une main le fragile édifice qu'ils voulaient élever de l'autre; ils ne s'aperçurent pas qu'augmenter le revenu public par la ruine des particuliers, par l'anéantissement des capitaux, qui seuls pouvaient vivifier l'agriculture, l'industrie et le commerce, c'était aller directement contre leur but, et vouloir la fin sans les moyens; leur erreur, excusable sans doute à cause de l'obscurité qui couvrait alors les sciences économiques, a été malheureusement imitée par leurs successeurs lors même que les progrès de ces sciences auraient dû la leur faire apercevoir et les en garantir; tous l'ont suivie sans considérer qu'elle était encore plus funeste et moins excusable; tous ont entassé dette sur dette sans s'occuper des moyens de les acquitter; tous ont accumulé déficit sur déficit, et tous ont eu recours à la banqueroute comme le seul moyen de combler le gouffre fatal qui menaçait de les engloutir, et qui, à force de s'étendre et de s'agrandir, a fini par entraîner la ruine de l'état. L'expérience a été infructueuse pour tous; le malheur des générations antérieures, cette

leçon terrible, et presque toujours si peu instructive, a été sans aucun profit pour les générations suivantes. La banqueroute de Law, si funeste à la France, n'a pu nous garantir de la banqueroute non moins déplorable de l'assignat monnaie, et la banqueroute de l'abbé Terray n'a fait que servir de modèle à la banqueroute des 19 vendémiaire et 24 frimaire de l'an 4

Sans doute cet arbitraire permanent dans le mode de subvenir aux dépenses extraordinaires tenait à la nature du gouvernement, toujours arbitraire en France, même sous le prétendu règne de la liberté. Il dérivait nécessairement de ce principe subversif de tout ordre social et de tout système économique qui, sous la monarchie, faisait de la volonté du monarque la loi suprême, et pendant la révolution fonda sur le salut du peuple la toute-puissance de ses mandataires, principe absurde et monstrueux, qui confond les droits de l'individu avec les droits de l'état, arrache les limites éternelles que la nature des choses a posées entr'eux, et oppose un obstacle insurmontable à leur prospérité mutuelle et réciproque.

Ce serait ici le moment de considérer les effets de cette continuité de banqueroutes pendant plus de deux siècles sur la richesse générale, la puissance et la splendeur de l'état; mais ces effets pa-

raîtront encore plus frappants et ressortiront avec plus d'évidence, lorsque nous aurous achevé le tableau des dépenses extraordinaires de l'Angleterre pendant les quinze dernières années du dix-huitième siècle, et des divers moyens dont elle s'est servie pour les acquitter.

FIN DU TOME PREMIER.







